




3 1761 11701872 1

Government  
Publications

Government  
Publications



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018721>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Thursday, June 26, 1975

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 35

Le jeudi 26 juin 1975

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts—1972 and 1973 and the  
Auditor General's Reports thereon  
and  
Auditor General's Report 1974

### INCLUDING

The Third Report to the House

### CONCERNANT:

Comptes publics—1972 et 1973 et les  
rapports de l'Auditeur général y afférents  
et le  
Rapport de 1974 de l'Auditeur général

### Y COMPRIS

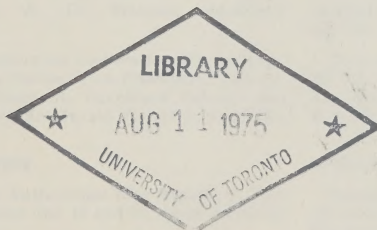
Le troisième rapport à la Chambre

### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la  
trentième législature, 1974-75

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

Vice-Chairman: Mr. Serge Joyal

Messrs.

Blackburn  
Caouette (*Villeneuve*)  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Comtois

Côté  
Cullen  
Darling  
Demers  
Dupras

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

Président: M. Lloyd R. Crouse

Vice-président: M. Serge Joyal

Messieurs

Flynn  
Huntington  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

McKinley  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

J. H. Bennett

Clerk of the Committee



Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

## REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 25, 1975

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## THIRD REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Thursday, November 28, 1974,—That the Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1974, be referred to the Standing Committee on Public Accounts,—your Committee gave consideration to various paragraphs from the Auditor General's Report 1974 and after hearing witnesses and considering the evidence adduced thereon, makes the following report to the House:

Your Committee was assisted in its deliberations by the following witnesses:

*From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. R. Chatelain, Deputy Auditor General; Mr. C. F. Gilhooly, Director General, Departmental Audits; Mr. H. E. Hayes, Director General, Crown Corporations and International Audits.

*From the Ministry of Transport:* Mr. G. Lavigueur, Assistant Deputy Minister, Finance; Mr. Paul B. Shepherd, Director, Administrative Services; Mr. Ron Webb, Chief, Planning—Building Services.

*From the Canadian Marine Transportation Administration:* Mr. W. A. O'Neil, Deputy Administrator; Mr. J. N. Ballinger, Director, Aids and Waterways; Mr. F. L. Worrall, Director, Marine Finance; Mr. R. R. Macgillivray, Director of Marine Legislation; Mr. A. D. Latter, Chairman, Atlantic Pilotage Authority; Mr. Paul Bailly, Chairman, Laurentian Pilotage Authority; Mr. W. G. Howard, Member, Pacific Pilotage Authority.

*From the Department of Public Works:* Mr. John A. MacDonald, Deputy Minister.

*From Revenue Canada (Customs and Excise):* Mr. Ron Maclean, Director, Headquarters Operations Directorate.

*From National Museums of Canada:* Mr. Bernard Ostry, Secretary-General; Mr. A. G. Trickey, Assistant Secretary-General.

*From the Canadian Broadcasting Corporation:* Mr. Laurent Picard, President; Mr. Vic Davies, Vice-President, Finance; Mr. Ron Fraser, Vice-President, Corporate Affairs and Assistant to the President; Mr. Gerald Flaherty, Assistant General Counsel.

## MINISTRY OF TRANSPORT

Paragraph 34—Pilotage Authorities. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 16 and 20, dated February 20, 1975 and March 6, 1975*)

Section 28 of the Pilotage Act, 1970-71-72, c. 52, requires each of the four pilotage authorities,—Atlantic, Laurentian, Great Lakes and Pacific to submit to the Minister of Transport, before the fifteenth day of February in each year, a statement of its activities and finances for the previous fiscal year. All four pilotage authorities failed to do so.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 25 juin 1975

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 28 novembre 1974—Que le Rapport de l'Auditeur général du Canada, à la Chambre des communes, pour l'année financière terminée le 31 mars 1974, soit déposé au Comité permanent des comptes publics,—votre Comité a fait l'étude de divers paragraphes du Rapport de l'Auditeur général de 1974 et après avoir entendu les témoins et étudié leurs témoignages, il fait le rapport suivant à la Chambre:

Votre Comité a été assisté dans ses délibérations par les témoins suivants:

*Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. R. Chatelain, Auditeur général adjoint; M. C. F. Gilhooly, directeur général, Vérification des Ministères; M. H. E. Hayes, directeur général, Vérification des sociétés de la Couronne et des organismes internationaux.

*Du ministère des Transports:* M. G. Lavigueur, sous-ministre adjoint, Finances; M. Paul B. Shepherd, directeur, Services administratifs; M. Ron Webb, chef, Service—Locaux et Immeubles.

*De l'Administration du Transport maritime du Canada:* M. W. A. O'Neil, sous-administrateur; M. J. N. Ballinger, directeur, Aides et voies navigables; M. F. L. Worrall, directeur, Finances de la Marine; M. R. R. Macgillivray, directeur, Législation maritime; M. A. D. Latter, président de l'Administration de pilotage de l'Atlantique; M. Paul Bailly, président de l'Administration de pilotage des Laurentides; M. W. G. Howard, membre de l'Administration de pilotage du Pacifique.

*Du Ministère des Travaux publics:* M. John A. MacDonald, sous-ministre.

*De Revenu Canada (Douanes et Accise):* M. Ron Maclean, directeur, Service des opérations de l'administration centrale.

*Des Musées Nationaux du Canada:* M. Bernard Ostry, secrétaire général; M. A. G. Trickey, secrétaire général adjoint.

*De la Société Radio-Canada:* M. Laurent Picard, président; M. Vic Davies, vice-président, Finances; M. Ron Fraser, vice-président, Affaires de la société et adjoint au président; M. Gerald Flaherty, conseiller général adjoint.

## MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Paragraphe 34—Administrations de pilotage (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules n° 16 et 20, du 20 février 1975 et 6 mars 1975*)

L'article 28 de la Loi sur le pilotage, 1970-1971-1972, c. 52, stipule que chacune des quatre Administrations de pilotage, soit celle de l'Atlantique, des Laurentides, des Grands Lacs et du Pacifique, doit présenter au ministre des Transports, avant le 15 février de chaque année, un état de ses activités et de ses finances pour l'année financière précédente. Ces quatre Administrations de pilotage ont omis de le faire.

The Auditor General stated that the reporting date comes too soon after the close of the fiscal year for the authorities to prepare their annual reports. In fact examination revealed that these reports were not filed within a three month period.

Your Committee is extremely concerned to find that such authorities set up by a department, take it upon themselves to act outside the law.

Your Committee agrees that a three month period after the close of a fiscal year would be sufficient time to submit reports to the Minister of a department and recommends that consideration be given to the advisability of making the necessary amendments to the Act.

The failure of these four authorities to comply with Section 70(2) of the Financial Administration Act, that requires the capital budget of each corporation for each financial year to be approved by the Governor in Council on the recommendation of the appropriate Minister, the President of the Treasury Board, and the Minister of Finance and laid annually before Parliament was examined by the Committee. The Deputy Administrator of the Canadian Marine Transportation Administration mentioned that the pilotage authorities have each been advised by the Ministry that they must comply with this requirement of the Act, and he understands that their capital budgets are in the process of being submitted.

An investigation initiated by the Minister of Transport in November 1973 disclosed serious shortcomings in the purchasing and contracting procedures of the Atlantic Pilotage Authority and the Minister of Transport in March 1974, requested the Authority to take immediate corrective action on the serious shortcomings disclosed by the investigation. The Audit office conducted a similar examination which verified the findings of the Department's investigator. Deficiencies noted were:

- a) Standard forms were not used, the bids were opened as they were received, and no record was kept of their receipt in the register.
- b) In the case of one contract, the date of receipt was not indicated on the bids and at least two of the five bids were received after the closing date.
- c) The tender specifications sent to bidders differed from the tender specifications placed on the tender file.
- d) In another case there were deviations between the tender specifications, the contract approved by the Board and the actual contract awarded.
- e) The two lowest tenderers for one contract offered the services of a boat that was for sale but owned by a member of the Board of the Authority and there is no evidence that this Board member declared his interest in the tenders.
- f) The successful bidder was a company in which two employees, one a member of the Board and their wives are the shareholders.

These are indeed serious shortcomings and your Committee was assured by the Chairman of the Atlantic Pilotage Authority, that the members involved in the conflict of interests mentioned in the list of deficiencies were removed from the Board. Also the Authority now follows government guidelines in calling tenders which are now their manual of operations. (See APPENDIX "Z" Issue No. 20, dated March 6, 1975).

L'Auditeur général a souligné que la date de dépôt du rapport arrive trop tôt après la fin de l'année financière pour permettre aux Administrations de préparer leur rapport annuel. En fait, une enquête a révélé que ces rapports n'ont jamais été déposés avant une période de trois mois.

Votre Comité est particulièrement inquiet du fait que ces Administrations, sous la responsabilité d'un ministre, se permettent d'agir en dehors de la loi.

Votre Comité convient qu'une période de trois mois après la fin de l'année financière serait suffisante pour présenter des rapports au titulaire d'un ministère et propose qu'on étudie l'opportunité d'apporter les modifications nécessaires à la loi.

Votre Comité a enquêté sur le fait que ces quatre Administrations n'ont pas observé le paragraphe 70(2) de la Loi sur l'administration financière qui stipule que chaque société doit faire approuver ses prévisions budgétaires par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre compétent, du président du Conseil du Trésor, du ministre des Finances et qu'il soit soumis au Parlement tous les ans. Le sous-administrateur de l'Administration du Transport maritime du Canada a indiqué que le Ministre avait informé chacune des Administrations de pilotage qu'elle devait se conformer à cette exigence de la loi et il a dit qu'elles soumettront bientôt leur prévision budgétaire.

Une enquête demandée par le ministre des Transports en novembre 1973 a mis à jour de sérieuses lacunes dans les procédures d'achat et d'adjudication des marchés de l'Administration de pilotage de l'Atlantique et, en mars 1974, le ministre des Transports a demandé à cette Administration de prendre aussitôt des mesures visant à corriger ces lacunes. Le Bureau de vérification a effectué un examen semblable qui a confirmé les constatations de l'enquêteur du Ministère. Ces lacunes sont les suivantes:

- a) Les formules standard n'ont pas été utilisées, les soumissions ont été ouvertes dès leur réception et aucune entrée ne figure dans un registre de réception.
- b) Dans le cas d'un contrat, la date de réception n'a pas été indiquée sur les soumissions et au moins deux des cinq soumissions ont été reçues après la date limite.
- c) Le cahier des charges envoyé aux soumissionnaires différait de celui que contenait le dossier des soumissions.
- d) Dans un autre cas, il y avait des différences sensibles entre le cahier des charges, le contrat approuvé par la Commission et le contrat accordé.
- e) Pour l'un des contrats, le deux soumissionnaires dont l'offre l'emportait par son prix ont offert les services d'un bateau qui était en vente et qui appartenait à un membre du Conseil de l'Administration et rien n'indique que ce membre a dévoilé son intérêt lors de l'ouverture des soumissions.
- f) L'adjudicataire était une société dans laquelle deux employés (dont un était membre du Conseil d'administration) et leurs épouses étaient les actionnaires.

Ces lacunes sont particulièrement graves et le président de l'Administration du pilotage de l'Atlantique a assuré votre Comité que les membres dont les conflits d'intérêts ont été mentionnés dans l'enquête ne font plus partie du Conseil. De plus, l'Administration observe maintenant les normes gouvernementales relatives aux appels d'offres, après les avoir incluses dans son manuel de procédure. (Voir APPENDICE «Z» fascicule n° 20, 6 mars 1975)

Your Committee recommends that all members of authorities, boards, crown corporations and other bodies set up by, or responsible to departments of the Government of Canada, be made aware at once of the Government Green Paper on Conflict of Interests dealing especially with agents of the Crown.

Your Committee also recommends that the guidelines tabled in the House by the Prime Minister on December 18, 1973 (P.C. 1973-4065 dated December 18, 1973 and attached as APPENDIX "A" to the Commons Debates, entitled "GUIDELINES TO BE OBSERVED BY PUBLIC SERVANTS CONCERNING CONFLICT OF INTEREST SITUATIONS") be included in the Manuals and By-Laws consolidations of all such agencies.

Paragraph 67—Increased costs due to delay in accepting tender. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 16, dated February 20, 1975*)

This paragraph illustrates how administrative delays and the lack of a thorough investigation of the project work that was put up for tender, resulted in an extra and unnecessary cost of \$20,000.

This item concerned tenders for the construction of three lightpiers in Lake St. Francis, Ontario. Four tenders were opened on May 11, 1973 and the low bid of \$391,000 was accepted by the Department.

The delay occurred because of the Department's oversight in not realizing that they would require approval-in-principle for an expenditure on a capital project in excess of \$250,000.

The Department had put this work out for tender and it was only when the bids had been received and were being processed, that it was realized that they did not have approval-in-principle from Treasury Board. The validity period for the tender of 60 days expired before approval-in-principle was received from Treasury Board.

Because of this delay and the validity period of 60 days having expired, the Department of Transport was unable to get the contractor to undertake the work at the bid price and had to negotiate an extra of \$20,000 to cover increased material and labour costs and extend the completion date by 10 months.

Your Committee is shocked that faulty administration procedures by the Department of Transport caused this unnecessary extra expense and delay in the completion of this work.

Your Committee recommends that when a Department sets a time limit to deal with a bid, in this case 60 days, it should ensure that the time limit is adhered to or have some pre-arranged plan to have the time extended.

Paragraph 64.1—Cost of unused Accommodation—Ottawa. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 17 dated February 25, 1975*)

This problem occurred when the Department of Public Works obtained Treasury Board authority to lease additional space for the Department of Transport and concerns the payment of the rent so far in advance of the time the space was needed.

Votre Comité propose que tous les membres des administrations, des commissions, des sociétés d'État et des organismes établis au sein des ministères du gouvernement du Canada, prennent connaissance du Livre vert du gouvernement sur les conflits d'intérêts et en particulier du chapitre relatif aux agents de la Couronne.

Votre Comité propose aussi que les lignes directrices déposées à la Chambre par le Premier ministre le 18 décembre 1973 (C.P. 1973-4065 du 18 décembre 1973—elles figurent en annexe comme APPENDICE «A» aux débats de la Chambre des communes et s'intitulent «LIGNES DIRECTRICES AUXQUELLES LES FONCTIONNAIRES DOIVENT SE CONFORMER EN CAS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS»), figurent dans les manuels et la codification des règlements de tous ces organismes.

Paragraphe 67—Augmentation des coûts en raison des retards apportés à l'acceptation des offres. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 16 du 20 février 1975*)

Le présent paragraphe démontre comment des retards administratifs et une évaluation erronée du travail requis par le projet mis en adjudication peuvent entraîner des dépenses supplémentaires et inutiles de \$20,000.

Il s'agissait d'appels d'offres pour la construction de trois jetées pour des phares situés dans le lac St. Francis en Ontario. Quatre offres ont été ouvertes et, le 11 mai 1973, le Ministère a accepté la soumission la plus basse s'élevant à \$391,000.

Le retard s'est produit, parce que le Ministère n'avait pas prévu qu'il devait obtenir l'approbation de principe pour faire des dépenses d'immobilisation dépassants \$250,000.

Le Ministère avait lancé un appel d'offres et ce n'est que lorsqu'il a commencé à étudier les soumissions reçues qu'il s'est rendu compte qu'il n'avait pas obtenu l'approbation de principe du Conseil du Trésor. La période de 60 jours convenue pour l'étude des soumissions était expirée lorsque le Conseil du Trésor a donné son approbation de principe.

En raison de ce retard et dû au fait que la période de 60 jours était expirée, le ministère des Transports n'a pu obtenir de l'entrepreneur qu'il commence les travaux au prix de l'adjudication et il a dû négocier un contrat supplémentaire de \$20,000 pour couvrir l'augmentation des coûts de matériel et de main-d'œuvre, et reporter la date d'achèvement des travaux de 10 mois.

Votre comité est outré de ce qu'une aussi mauvaise administration au sein du ministère des Transports ait occasionné des dépenses supplémentaires inutiles et un retard dans le parachèvement des travaux.

Votre comité recommande que lorsqu'un ministère fixe une période de validité pour une soumission, en l'occurrence 60 jours, il s'assure que la période fixée sera respectée ou prévoit le moyen de la prolonger.

Paragraphe 64.1—Coût de locaux inutilisés—Ottawa. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 17, 25 février 1975*)

Cette question s'est soulevée lorsque le ministère des Travaux publics a obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor de louer des locaux supplémentaires pour le ministère des Transports et que les loyers ont été payés bien avant les dates d'occupation.

The Treasury Board approved the lease of extra space needed, floors 28 and 29 and the ground floor of the headquarters building of the Department of Transport with rental to commence from date of occupancy. The owner of the building claims that he had reserved some of this space from a date considerably prior to the date of occupancy and he should be compensated for this period in which he held it for the Department of Transport.

The Treasury Board approved the payment for floors 28 and 29 from June 1, 1972 and the ground floor from June 15, 1972. The Department of Transport actually occupied floors 28 and 29 on October 31, 1972 and the ground floor on March 15, 1973. The rental paid during this time for vacant premises was \$81,000. As the Department of Transport witness stated, these payments from June 1, 1972 were a compromise. The owner of the building wanted to charge for this space on the 28th and 29th floors from April 1, 1972 because they had lost some revenue.

This type of unnecessary and unwarranted expense charged to the public treasury has been a major concern to the Public Accounts Committee over the years. In other reports made to the House your Committee made strong recommendations to the House on faulty forecasting on space requirements, delays due to alterations and rents paid for unused or excessive office space.

In its First Report to the House dated November 14, 1974, your Committee made the following recommendation:

"As the Committee notes, the costs of excessive or unused office accommodation are a charge on the Department of Public Works budget, whereas if these rental costs were allotted to the actual departments leasing this space, the departments would be more cautious in their forecasts, more modest in choice of office building and would make a more determined effort to avoid overspending of their budget allotment."

Paragraph 49—Irregular Charge to 1973-1974 Appropriation. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 17, dated February 25, 1975)

The Financial Administration Act, Section 30, provides that the balance of an appropriation granted for a fiscal year that remains unexpended at the end of a fiscal year shall lapse, except that during the thirty days immediately following the end of the fiscal year a payment may be made under the appropriation for the purpose of discharging a debt payable for work performed, goods received or services rendered prior to the end of the fiscal year, etc.

The Department of Public Works and the Department of Transport acted contrary to this section of the Financial Administration Act in that after receiving Treasury Board approval for the purchase of two parcels of land on March 28, 1974, cheques payable to the vendors totalling \$642,000, were drawn in April 1974 and charged to a 1973-74 appropriation of the Ministry of Transport. As the Government Land Acquisition Regulations prohibit payment for land

Le Conseil du Trésor approuva la location des locaux supplémentaires requis, soit les 28<sup>e</sup> et 29<sup>e</sup> étages de même que le rez-de-chaussée où est logée l'Administration du ministère des Transports sous réserve que le loyer soit payé à partir de la date d'occupation des lieux. Le bailleur a prétendu qu'il avait réservé une partie de cet espace bien avant la date d'occupation des lieux et a exigé un dédommagement pour la période pendant laquelle il avait réservé ces locaux pour le ministère des Transports.

Le Conseil du Trésor a approuvé le paiement du loyer des 28<sup>e</sup> et 29<sup>e</sup> étages à compter du 1<sup>er</sup> juin 1972, et celui du rez-de-chaussée, à compter du 15 juin 1972. Le ministère des Transports a emménagé dans les 28<sup>e</sup> et 29<sup>e</sup> étages, le 31 octobre 1972, et au rez-de-chaussée, le 15 mars 1973. Le loyer pour les locaux vacants pendant cette période s'est élevé à \$81,000. Comme le témoin du ministère des Transports l'a déclaré, les paiements effectués à partir du 1<sup>er</sup> juin 1972 constituaient un compromis. Le propriétaire de l'immeuble exigeait un dédommagement pour les 28<sup>e</sup> et 29<sup>e</sup> étages, à partir du 1<sup>er</sup> avril 1972, parce qu'il avait subi un manque à gagner.

Ce genre de dépenses superflues et injustifiées imputables au Trésor public préoccupent énormément le Comité des comptes publics depuis des années. Dans d'autres rapports présentés à la Chambre, le Comité a exprimé le souci que lui causaient les estimations erronées des besoins en matière de locaux, les retards occasionnés par les travaux de réparation et les loyers versés pour des locaux inutilisés ou trop grands, et il a fait, à ce propos, des recommandations précises à la Chambre.

Dans son premier rapport à la Chambre, le 14 novembre 1974, votre Comité a formulé la recommandation suivante:

«Comme le souligne le Comité, c'est le ministère des Travaux publics qui est responsable du coût de la location des locaux trop vastes ou inutilisés alors que si ces frais de location étaient imputés au ministère qui loue le local en question, les ministères seraient plus prudents dans leurs prévisions, plus modestes dans le choix des édifices et ils feraient un effort plus déterminé en vue d'éviter de dépenser de façon excessive les crédits budgétaires qui leur sont alloués.»

Paragraphe 49—Imputation non conforme à un crédit de 1973-1974. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 17, 25 février 1975)

L'article 30 de la Loi sur l'administration financière prévoit que le solde d'un crédit voté pour une année financière et demeurant inemployé à la fin de l'année financière doit être annulé, sauf que, pendant les trente jours qui suivent la fin de l'année financière et seulement pendant cette période, on peut imputer un paiement à ce crédit afin d'acquitter une dette payable pour des travaux accomplis, des marchandises reçues ou des services rendus avant la fin de l'année financière, etc.

Le ministère des Travaux publics et celui des Transports ont contrevenu à cet article de la Loi sur l'administration financière, en ce que après avoir obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation d'acheter deux parcelles de terrain le 28 mars 1974, des chèques payables aux vendeurs, d'un montant total de \$642,000, ont été émis en avril 1974 et imputés à un crédit de 1973-1974 du ministère des Transports. Vu que le règlement sur l'acquisition de terrains par

before delivery of a little satisfactory to the Deputy Minister of Justice, the cheques were forwarded to that Department on May 7, 1974, and retained until the titles were obtained. These cheques were released on the closing dates of May 31, 1974 and June 28, 1974.

This was clearly outside the bounds of Section 20 of the Financial Administration Act, which prescribes that all estimates submitted to Parliament shall be for services coming in course of payment during the fiscal year.

Your Committee agrees with the Auditor General that proceedings of this nature do weaken Parliament's control of the public purse and the Departmental officials have stated that they have initiated procedures to prevent such situations in the future.

The Auditor General also mentioned that the guidelines in the Treasury Board manual "Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada" tabled in this Committee December 6, 1973 have been of prime assistance in carrying out their examinations.

Your Committee recommends that all Departments adhere strictly to the guidelines contained in the Treasury Board manual as they constitute the basis for Parliamentary control of expenditure.

Paragraphe 65—Déficiences in financial controls for the Maritime Pollution Claims Fund. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 18, dated February 27, 1975)

This Fund was established February 15, 1972, by amendment R.S. (2nd Supp.), C. 27, to the Canada Shipping Act, and was intended to be used to cover claims for losses caused by pollutants discharged from vessels in Canadian waters. Under the Act, levies are assessed against carriers of oil in bulk landed at or shipped from a port in Canada. Collections to March 31, 1974 were \$17.4 million but no claims had been received or paid. The Department of Transport provides administrative support at no cost to the Fund.

The Department of National Revenue (Customs and Excise) collects levies imposed on oil imports and exports, remitting them to the Department of Transport for credit to the Fund. On the other hand, collection for domestic oil shipments depends on the voluntary declarations of the shippers since they are not reported to Customs and Excise.

Your Committee is concerned at the rather loose administration methods and financial controls on this fund which the Auditor General has noted:

1. Shippers are permitted to defer payment on provision of adequate surety bonds. However, Customs and Excise is not advised by Transport as to the acceptability of the security described by the shippers on the levy declaration when requesting deferment.

2. Transport records do not provide cumulative data on amounts payable by shippers, hence the adequacy of surety bonds cannot be verified.

le gouvernement interdit le paiement d'un terrain avant la livraison d'un titre jugé acceptable par le sous-ministre de la Justice, les chèques ont été adressés à ce ministère le 7 mai 1974 et retenus jusqu'à l'obtention du titre. Les chèques ont été remis aux dates de clôture du 31 mai 1974 et du 28 juin 1974.

Ce paiement violait nettement les dispositions de l'article 20 de la Loi sur l'administration financière qui prévoit que tout budget soumis au Parlement doit porter sur les services dont le paiement devient dû au cours de l'année financière.

Votre Comité partage l'avis de l'Auditeur général lorsque celui-ci déclare que de tels procédés affaiblissent le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques. Les fonctionnaires du ministère ont déclaré qu'ils avaient fait le nécessaire pour éviter que de telles situations ne se reproduisent.

L'Auditeur général a aussi déclaré que les règles établies dans le manuel du Conseil du Trésor intitulé «Guide de l'administration financière à l'intention des ministères et organismes du gouvernement du Canada», qui a été présenté au Comité le 6 décembre 1973, l'avait énormément aidé dans son travail.

Votre Comité recommande que tous les ministères se conforment rigoureusement aux règles contenues dans ce manuel qui doivent servir de base au contrôle parlementaire sur les dépenses publiques.

Paragraphe 65—Faiblesses des contrôles financiers de la Caisse des réclamations suite à la pollution maritime. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 18, 27 février 1975)

La Caisse des réclamations suite à la pollution maritime, établie le 15 février 1972, par la modification S.R. (2<sup>e</sup> supplément), c. 27, à la Loi sur la Marine marchande du Canada, était destinée à parer aux réclamations de pertes causées par les polluants déversés par les navires dans les eaux canadiennes. Aux termes de la loi, des droits sont imposés aux transporteurs de pétrole en vrac à destination ou en provenance d'un port du Canada. Au 31 mars 1974, les montants recueillis s'élevaient à \$17.4 millions, mais aucune réclamation n'avait été reçue ou payée. Le ministère des Transports fournit gratuitement pour l'opération de Caisse le personnel de soutien administratif.

Le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) perçoit les droits imposés sur les importations et exportations de pétrole, droits qu'il remet au ministère des Transports afin qu'il soit crédité à la Caisse. D'autre part, la perception de ces droits repose sur les déclarations volontaires des expéditeurs puisqu'elles ne sont pas déclarées aux Douanes et Accise.

Votre Comité s'inquiète du manque de rigueur des méthodes de gestion et de contrôle financier de la Caisse, lacunes que l'Auditeur général a constatées:

1. Les expéditeurs ont le droit de différer leur paiement moyennant un cautionnement suffisant. Toutefois, la Division des Douanes et Accise n'est pas informée par le ministère des Transports quant à l'acceptabilité de la garantie mentionnée par les expéditeurs sur la déclaration des droits qu'ils remplissent lorsqu'ils demandent de différer le paiement.

2. Les registres du ministère des Transports ne fournissent pas de données cumulatives sur les montants à payer par les expéditeurs et, par conséquent, il est impossible de vérifier si les cautionnements sont suffisants.

3. Certain surety bonds submitted by shippers had expired and renewals were neither requested nor received.

4. Numerous requests have been received to define "oil" under the Act but to date no official ruling has been made. As a result some shippers refuse to pay the levy.

5. Levy refunds are not always adequately documented. Refunds should be requested through Customs and Excise at the port where documentation supporting the original levy declaration was filed.

6. Legislation creating the Fund does not authorize officers of the Crown to have access to shippers' books and records. Consequently, no effective audit can be undertaken to verify proper assessment and collection of levies payable under the Act.

Your Committee recommends that consideration be given to immediate corrective action to overcome the faults reported by the Auditor General.

Your Committee also recommends that the Government give consideration to setting a dollar limit on the Fund after which the levies would be adjusted or dropped.

Paragraph 66—Recovery of capital expenditures credited to operations. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 18, dated February 27, 1975*)

The Department of Transport has several agreements with major users of public wharves whereby the users contribute over a period of time to the cost of establishing the facilities. In some cases, the amounts the Department receives are credited to an operations vote and are therefore available for spending. In other cases the amounts are recorded as revenue of Canada.

The Department states that it included these receipts in estimates of receipts and revenues to be used to supplement its operations vote, in spite of the fact that the Auditor General maintains that money received as recovery of expenditure from a capital vote should not be used for operating purposes. The Auditor General in his Report also states that as the Department did not identify the extraordinary nature of these receipts in its Estimates presentation, he questions the Department's view that this exception has been authorized.

Your Committee is concerned that revenue from investments is included with revenue from operations. Any endeavours that can be made to clearly separate capital receipts from revenue will receive the full support of the Committee.

Your Committee notes that the Secretary of the Treasury Board states in his letter to the Chairman of the Committee (See APPENDIX "Y", Issue 19, dated March 4, 1975) that steps are being taken to ensure uniformity in accounting for revenue and the question of crediting revenue derived from capital expenditures is being considered in the Study of Accounts.

3. Certains cautionnements remis par les expéditeurs sont arrivés à échéance sans que des renouvellements aient été demandés ou accordés.

4. De nombreuses demandes pour définir le mot «pétrole» aux termes de la Loi ont été reçues sans qu'aucune décision officielle n'ait été prise jusqu'à ce jour. En conséquence, certains expéditeurs refusent de payer les droits.

5. Les remboursements de droits ne sont pas toujours suffisamment documentés. Les remboursements devraient être demandés par l'entremise des Douanes et Accise au port où la documentation à l'appui de la première déclaration des droits a été classée.

6. La Loi qui a établi la Caisse n'autorise par les agents de la Couronne à avoir accès aux livres et aux registres des expéditeurs. Par conséquent, aucune vérification efficace ne peut être entreprise pour vérifier si les droits à payer en vertu de la Loi sont imposés et perçus comme il se doit.

Votre Comité recommande l'adoption de mesures immédiates destinées à remédier aux lacunes signalées par l'Auditeur général.

Votre Comité recommande également que le gouvernement étudie la possibilité de fixer à la Caisse une limite au-delà de laquelle on rajusterait ou suspendrait la perception des droits.

Paragraphe 66—Recouvrement des dépenses d'investissement portées au crédit des opérations. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 18, 27 février 1975*)

Le Ministère des Transports a conclu plusieurs accords avec les principaux usagers des appointements publics en vertu desquels les usagers participent pendant une période donnée au coût d'établissement des installations. Dans certains cas, les montants reçus par le Ministère sont portés à un crédit d'opérations et, par conséquent, ils peuvent être dépensés. Dans d'autres cas, ces montants sont enregistrés comme des recettes du Canada.

Le Ministère affirme qu'il a tenu compte de ces recettes dans les prévisions budgétaires des produits et recettes devant être utilisés pour accroître son crédit d'opérations bien que l'Auditeur général soutienne que l'argent reçu en recouvrement des dépenses des crédits d'investissement ne devrait pas être porté au crédit des opérations. Dans son rapport, l'Auditeur général ajoute que le Ministère n'ayant pas révélé la nature extraordinaire de ces produits dans la présentation de ses prévisions budgétaires, il doute fort que cette dérogation ait été autorisée.

Votre Comité s'inquiète de ce que les recettes provenant d'un investissement soient incluses dans les recettes tirées des opérations. Toute initiative visant à distinguer clairement les recettes d'investissement des revenus sera pleinement appuyée par le Comité.

Votre Comité prend note que le secrétaire du Conseil du Trésor affirme dans sa lettre au président du Comité (Voir APPENDICE «Y», fascicule n° 19, 4 mars 1975) que des mesures sont prises pour garantir l'uniformité dans la comptabilité des recettes et que la question du crédit des recettes tirées des dépenses d'immobilisation est étudiée dans l'étude des comptes.

## NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

Paragraph 40—National Museums of Canada—Grants and contributions. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 19, dated March 4, 1975)

Paragraph 41—Unauthorized charge to National Museums Special Account. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 19, dated March 4, 1975)

Paragraph 80—Accounts of the National Museums of Canada. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 20, dated March 6, 1975)

In its consideration of the serious breakdown in administrative procedures, control of grants and contributions of \$7,742,800, made to the National Museums of Canada, your Committee is of the opinion that the harsh statements made by the Auditor General in the Committee's evidence on page 19:4 of March 4, 1975, Issue 19 pointed up the problem placed before the Committee.

Your Committee was assured by the Auditor General that considerable progress has been made in clearing up the inadequacies and unsatisfactory conditions referred to in the past, and although some weaknesses still exist in the view of the Auditor General, they only affect the accuracy of the accounts for the year ended March 31, 1974 as noted in Paragraphs 40, 41 and item 4 of Paragraph 80.

Your Committee recommends that the Museum Officials continue to use the Audit Services of Supply and Services to eradicate the administrative, procedural and financial weaknesses in their Branch.

Your Committee recommends that the Museum Officials make the most determined efforts to achieve sound, administrative and financial procedure in processing their accounts. Your Committee requests the Auditor General to include a progress statement on this matter in his next Report.

## CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

Paragraph 35—Unusual Loss on a Partnership Operation. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 21, dated March 11, 1975)

The Canadian Broadcasting Corporation made an investment of \$1.6 million in a wholly-owned subsidiary company, St. Clair River Broadcasting Limited (St. Clair), which in turn had entered into a partnership agreement with a private company to purchase Windsor television station CKLW with effect from March 1, 1970.

St. Clair's investment in the partnership, a one-quarter interest, had been impaired by operating losses of the television station since its acquisition.

In fact this venture has proven a financial failure from the start and by March 31, 1974, St. Clair's share of the \$8,430,000 accumulated loss of the television station was \$2,107,000 which was \$270,000 more than the \$1,837,000 it had invested in the partnership. Besides this St. Clair had also absorbed interest costs of \$913,000 on its partner's notes and administration expense of \$14,000, while earning investment income of \$508,000 including \$460,000 interest on cash contributed to the partnership. Its loss to March 31, 1974, thus amounted to \$2,526,000.

## MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

Paragraphe 40—Musées nationaux du Canada—subventions et contributions. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 19, 4 mars 1975)

Paragraphe 41—Imputation non autorisée au Compte spécial des musées nationaux. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 19, 4 mars 1975)

Paragraphe 80—Comptes des Musées nationaux du Canada. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 20, 6 mars 1975)

Au cours de l'étude des graves lacunes dans les procédures administratives des Musées nationaux du Canada et dans le contrôle des subventions et contributions de plus de \$7,742,800, votre Comité est d'avis que les déclarations sévères faites au Comité par l'Auditeur général et son adjoint, M. Hayes,—témoignages de la page 19:4 du 4 mars 1975, fascicule n° 19—ont souligné l'importance du problème en cause.

L'Auditeur général a assuré votre Comité que des progrès considérables avaient été réalisés pour remédier aux lacunes et aux déficiences relevées dans le passé, et même s'il est d'avis qu'il y a encore quelques carences, elles se reflètent uniquement sur l'exactitude des comptes de l'année terminée le 31 mars 1974, comme en font état les paragraphes 40 et 41 et l'alinéa 4 du paragraphe 80.

Votre Comité recommande que les fonctionnaires des Musées nationaux continuent de recourir aux services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services pour éliminer les faiblesses dans leur procédure administrative et leur contrôle financier.

Votre Comité recommande que les dirigeants des Musées Nationaux déploient tous leurs efforts pour obtenir que leurs comptes soient apurés suivant des règles administratives et financières solidement établies. Il propose également que l'Auditeur général fasse une déclaration sur l'état de la question, dans son prochain rapport.

## SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Paragraphe 35—Perte anormale relativement à un contrat de société (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 21, 11 mars 1975)

La Société Radio-Canada a investi \$1.6 million dans une filiale en propriété exclusive, la St. Clair River Broadcasting Limited (St. Clair), qui, à son tour a conclu un contrat d'association avec une société privée pour l'achat de la station de télévision CKLW de Windsor prenant effet au 1<sup>er</sup> mars 1970.

L'investissement de la St. Clair qui représente le quart du capital investi a été réduit suite aux pertes subies dans l'exploitation de la station de télévision depuis son acquisition.

En fait, cette entreprise s'est révélée un échec financier depuis le début et, au 31 mars 1974, la part de la St. Clair dans la perte totale de \$8,430,000 enregistrée par la station de télévision s'élevait à \$2,107,000, soit \$270,000 de plus que le capital de \$1,837,000 investi en association. Au cours de cette période, la St. Clair a également payé \$913,000 en intérêt sur les billets de son associé et \$14,000 en frais d'administration alors que le revenu de son investissement s'élevait à \$508,000 compte tenu de l'intérêt de \$460,000 versé sur les liquidités fournies à l'association. Au 31 mars 1974, ses pertes s'élevaient donc à \$2,526,000.

The equity of the CBC in St. Clair has therefore been reduced from \$1.6 million at March 1, 1970, to a deficiency of \$926,000 at March 31, 1974. No provision for this loss has been made in the accounts of the Corporation but attention was drawn to it in a note to the Corporation's financial statements at March 31, 1974.

Under the terms of the agreement, St. Clair was required by May 31, 1975, to purchase its partner's share at cost \$3,750,000, plus interest and the partner's share of any accrued profits to the date of sale (there was none to March 31, 1974). This purchase was completed in June 1974. Consequently the Corporation will absorb the full amount of the loss (\$8,430,000 to March 31, 1974) incurred in operating the television station.

The evidence revealed some of the unusual financial arrangements. The partner had a 75% interest and St. Clair a 25% interest. St. Clair's contribution was in cash; one third of the partner's contribution (25%) was in cash and the remaining two-thirds (50%) of the partner's contribution was in the form of notes.

One unusual aspect about these notes is that under the terms of the partnership agreement, St. Clair and not the partner paid the interest on the notes. In addition, the partnership agreement provided that if the TV station was profitable, the partner's share would be in the ratio of his capital introduced, 75 per cent, but if losses were incurred, they would ultimately be borne by the St. Clair.

Your Committee was made aware that the Chairman of the CBC in a letter to the *Windsor Star* dated June 6, 1972 (See APPENDIX "AA" Issue No. 21, dated March 11, 1975) that the CBC had always wanted to have a television outlet in Windsor, that the channel occupied by CKLW-TV was the only VHF channel in South Western Ontario available to Canada and should in his opinion, be in public rather than private hands. He mentioned that after a hearing the CRTC called upon the partner and the CBC to work out joint purchase arrangements, not on the basis of an option for the CBC to purchase but rather on a basis which would give the CBC an immediate equity position and a prospect of total acquisition in the future.

Your Committee also is aware that CBC has a mission to provide the Canadian people with Canadian content programs and the possible return on these programs is sometimes minimal.

However, your Committee recommends that a far more hard-headed financial policy is needed by the CBC and recommends that it not enter into such one-sided agreements without seeking some viable alternative.

\* \* \*

In conclusion during its consideration of the Auditor General's Reports, your Committee has reviewed the financial problems of various Crown Corporations, Authorities, and Programs that derive their operating expenses and funds through government departmental estimates.

The one common factor, that causes their appearance in the Auditor General's Report results from loose administration and financial controls, plus a lack of awareness that the funds they administer are from the public purse of Canada and must be properly accounted for.

L'actif de la Société Radio-Canada dans la St. Clair est donc passé de \$1.6 million au 1<sup>er</sup> mars 1970 à un déficit de \$926,000 au 31 mars 1974. Aucune réserve à l'égard de cette perte n'a été faite dans les comptes de la Société, mais on y a attiré l'attention dans une note incluse dans les états financiers de la Société au 31 mars 1974.

Suivant les termes du contrat d'association, la St. Clair doit acheter au plus tard le 31 mai 1975 la part de son associé, au prix coûtant, soit \$3,750,000, plus l'intérêt et la part de l'associé aux bénéfices accumulés au moment de la vente (il n'y en avait pas au 31 mars 1974). La transaction a été conclue en juin 1974. Par conséquent, la Société absorbera le plein montant de la perte d'exploitation (\$8,430,000 au 31 mars 1974) de la station de télévision.

Les témoignages ont mis à jour d'étranges conditions financières. La part de la Société était de 75% et celle de la St. Clair, de 25%. De plus, la mise de fonds de la Société était en liquide alors que les deux tiers restant (50%) étaient constitués d'équipements et effets.

Fait étrange, il s'avère qu'en vertu du contrat d'association, la Société, et non l'associé, payait l'intérêt sur les effets. De plus, l'accord d'achat conjoint prévoyait que, si la station de télévision était rentable, la part des associés équivaldrait au capital investi à l'origine, soit 75%, mais que si des pertes étaient enregistrées, elles seraient en dernier lieu assumées par la St. Clair.

Grâce à une lettre envoyée par le président de la Société Radio-Canada au *Windsor Star*, le 6 juin 1972, (Voir APPENDICE «AA», fascicule n° 21, daté du 11 mars 1975) votre Comité a pu se rendre compte que la Société Radio-Canada a toujours souhaité exploiter une station de télévision à Windsor; selon le président, le canal de CKLW-TV était le seul canal VHF dans le sud-ouest de l'Ontario qui était à la disposition du Canada, et toujours selon lui, cette station de télévision aurait dû être propriété publique plutôt que privée. Il a mentionné qu'après une audience, le CRTC a demandé aux associés et à la Société Radio-Canada de mettre au point un accord d'achat conjoint, non pas en se basant sur le principe de l'octroi d'une option d'achat à la Société Radio-Canada, mais en lui permettant plutôt une participation qui inclurait la possibilité d'envisager un jour l'acquisition totale.

Votre Comité n'ignore pas non plus que la Société Radio-Canada a pour mission de fournir à la population canadienne des émissions à caractère national dont la rentabilité éventuelle est parfois très faible.

Votre Comité recommande toutefois l'adoption par la Société Radio-Canada d'une politique financière plus rigoureuse; il est également recommandé que la société ne prenne plus d'engagement unilatéral sans rechercher une solution de rechange acceptable.

\* \* \*

Au cours de son étude des rapports de l'Auditeur général, votre Comité a examiné les problèmes financiers des sociétés de la Couronne, d'administration et de programmes dont les dépenses d'exploitation et les fonds sont puisés à même les crédits du budget du gouvernement.

La mention de ces organismes dans le rapport de l'Auditeur général résulte de la faiblesse des contrôles financiers et administratifs et d'une certaine inconscience du fait que les fonds qui leur sont confiés proviennent du Trésor public du Canada et qu'il comporte au plus haut point d'en rendre compte d'une manière rigoureuse.

Your Committee recommends that firmer administration procedures and tighter financial controls be put in effect for all such agencies of the government.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 16 to 21 inclusive First Session, Thirtieth Parliament*) is tabled.

Respectfully submitted,

Votre Comité recommande que tous ces organismes du gouvernement soient désormais soumis à des procédures administratives plus strictes et à des contrôles financiers plus sévères.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n<sup>os</sup> 16 à 21 inclusivement, première session, trentième législature*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*

LLOYD R. CROUSE

*Chairman*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 26, 1975

(44)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Côté, Crouse, Flynn, Loiselle (*Chambly*), McKinley and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; R. Chatelain, Deputy Auditor General; J. R. Douglas, Assistant Auditor General. *From the Treasury Board Secretariat:* Messrs. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board; S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration; L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated October 21, 1974 and November 28, 1974. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 1 and 14, dated October 29, 1974 and December 12, 1974*).

The Chairman called the following item from the Auditor General's Report 1974:

APPENDIX II: 1973 Report of the Auditor General—Paragraphs where corrective action has been instigated.

The witnesses were questioned.

In accordance with a motion passed at a meeting on November 28, 1974, the following document presented by the Secretary of the Treasury Board re Appendix II (Auditor General's Report 1974) entitled "FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE 1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL—PARAGRAPHS REQUIRING FURTHER ACTION" is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "VV"*).

And questioning continuing,

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 JUIN 1975

(44)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présent:* MM. Côté, Crouse, Flynn, Loiselle (*Chambly*), McKinley et Towers.

*Témoins: Du Bureau de l'Auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; R. Chatelain, Auditeur Général adjoint; J. R. Douglas, Auditeur général adjoint. *Du Secrétariat du Conseil du trésor:* MM. G. F. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor; S. Mensforth, secrétaire adjoint, Administration financière; L. M. McGimpsey, directeur, Évaluation des politiques financières.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 21 octobre 1974 et du 28 novembre 1974. (*Voir procès-verbaux et témoignages du 29 octobre 1974 et 12 décembre 1974, fascicules n° 1 et 14*).

Le président met en délibération le paragraphe suivant du Rapport de 1974 de l'Auditeur Général:

APPENDICE II: Le Rapport de 1973 de l'Auditeur Général—Paragraphes pour lesquels des mesures correctives ont été proposées.

Les témoins sont interrogés.

Conformément à une motion adoptée lors d'une séance du 28 novembre 1974, les documents suivants présentés par le Secrétaire du Conseil du trésor concernant l'Appendice II (Rapport de 1974 de l'Auditeur général) intitulé «POUR-SUITE DE L'ÉTUDE DES PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL—PARAGRAPHERS NÉCESSITANT D'AUTRES MESURES» est joint en appendice aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «VV»*).

L'interrogation se poursuit,

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 26, 1975

• 1114

[Texte]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order.

Our quorum is 11, but in our organizational meeting we were authorized to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, as long as there are at least four members present and that both government and opposition members are present and so we qualify.

As previously agreed, Mr. Eric Adams, Research Assistant is seconded to us from the Research Branch of the Library of Parliament. I understand the Clerk has already distributed the background material on problems we will be discussing with the various departments.

I will now call Appendix II of the Auditor General's report, 1974 dealing with corrective action and problems raised in the 1973 report. I will ask the Auditor General to give his opinion and then have a statement from the Treasury Board officials before we commence our questioning.

Before I proceed any further I want to stress that hopefully we can deal with the 33 paragraphs mentioned in the fourth paragraph of the letter, including paragraph 50, which relate to these problems and where corrective action has been taken and instigated since the fiscal year 1974-75. You have the letter written by Mr. Osbaldeston to Mr. Hales under date April 23, 1974. Hopefully, we will deal with those 33 paragraphs that are mentioned in that specific letter.

• 1115

I would now ask Mr. Osbaldeston to introduce his staff.

Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary of the Treasury Board): Thank you, Mr. Chairman. I have with me two members of my staff, Mr. S. Mensforth, who is the Assistant Secretary, Financial Administration Division in the Administrative Policy Branch and Mr. L. M. McGimpsey, Director of Financial Policy Evaluation in the same branch.

I believe this is a first, in that in prior appearances before this Committee neither one of these positions existed. If I might say a word on that, Mr. Chairman, approximately one year ago the Treasury Board approved the creation of a unit, headed by an assistant secretary, to devote its full attention to the question of financial administration. That is the development of financial administration policy and the evaluation of that policy once it is put into place both from the point of view of program effectiveness—as to whether or not the policies contribute to the activities of the Government of Canada—and secondly, evaluation as to whether or not the policy is actually being followed by the government. So it gives me in a sense a double pleasure to introduce my colleagues this morning, Mr. Chairman.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 26 juin 1975

[Interprétation]

Le président: Messieurs, nous allons commencer.

Notre quorum est de 11 mais au cours de notre séance d'organisation on nous a autorisés à recevoir des témoignages et à prendre le procès-verbal lorsque le quorum n'est pas atteint, à condition que quatre députés soient présents et qu'il y ait au moins un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition. Nous sommes donc suffisamment nombreux.

Comme nous en avions convenu, M. Eric Adams, assistant à la recherche, nous a été prêté par la Direction de la recherche de la bibliothèque du Parlement. Le greffier vous a déjà distribué les documents qui portent sur les problèmes dont nous allons discuter avec les différents ministères.

Nous allons maintenant passer à l'Annexe II du rapport de l'Auditeur général de 1974; il s'agit des mesures prises pour rectifier les erreurs relevées dans le rapport de 1973. Je vais demander à l'Auditeur général de nous donner son opinion puis, avant de poser des questions, nous entendrons les représentants du Conseil du Trésor.

Avant d'aller plus loin, je précise que nous espérons régler les trente-trois paragraphes qui ont été mentionnés dans le quatrième paragraphe de la lettre, y compris le paragraphe 50 qui traite des problèmes qui ont fait l'objet de mesures correctives et d'enquêtes depuis l'année financière 1974-1975. Vous avez une copie d'une lettre écrite par M. Osbaldeston à M. Hales, en date du 23 avril 1974. Nous espérons pouvoir traiter de ces 33 paragraphes qui sont mentionnés dans cette lettre.

Je demanderais à M. Osbaldeston de nous présenter son personnel.

M. G. F. Osbaldeston (secrétaire du Conseil du Trésor): Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de deux membres de mon personnel, M. S. Mensforth, assistant secrétaire à la Division de l'administration financière de la Direction de la politique administrative ainsi que M. L. M. McGimpsey, directeur de l'Évaluation de la politique financière dans la même Direction.

Je précise que c'est la première fois que des personnes occupant ces postes comparaissent en Comité puisque ces postes n'existaient pas la dernière fois. A ce propos, monsieur le président, il y a environ un an, le Conseil du Trésor a approuvé la création d'un groupe dirigé par un assistant secrétaire qui devait s'occuper exclusivement d'administration financière. Il s'agit d'une mesure prise dans le cadre de l'expansion de la politique de l'administration financière et de l'évaluation de cette politique; ce groupe doit s'assurer que le programme est efficace, que ses politiques apportent une contribution positive aux activités du gouvernement canadien, enfin, il doit s'assurer que cette politique est bien suivie par le gouvernement. C'est donc un double plaisir que de vous présenter mes collègues ce matin, monsieur le président.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. I will now call upon Mr. Macdonell to introduce his officials.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. With me this morning is the Deputy Auditor General, Mr. R. Chatelain, the Assistant Auditor General, Mr. J. R. Douglas and Mr. A. G. Cross, who is the Executive Secretary of our office.

I might add, Mr. Chairman, by way of introduction that the Deputy Auditor General, the Assistant Auditor General and I constitute our Executive Committee, so I think this is perhaps a tribute to the importance we attach to this morning's session.

**The Chairman:** Have you any further statements on the item before the Committee this morning, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I have already reported both in my report and on a number of occasions in response to questions by members of the Committee that the practice introduced a year ago by the Secretary of the Treasury Board—of placing on record with your Committee the action the Treasury Board Secretariat proposes and has, in some cases, already taken on paragraphs that we have brought to attention by means of our report—in my judgment, represents a very constructive step. It certainly clearly supports the policy I initiated, when I took office nearly two years ago, of endeavouring to cause action to be taken to correct deficiencies. That is all I would like to say, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Osbaldeston, have you any further comments on the paragraphs before us this morning?

**Mr. Osbaldeston:** By way of general comment, Mr. Chairman, for my own preparation for attendance at your Committee I had prepared for my use a grouping of the 33—in fact there are 37 because we included 3 from 1972 and one I believe from 1971. The grouping is as to the state of action at which each of the items is at present. I regret that I have not had the opportunity to have it translated into French, but on the other hand, you may, and your members may, feel that this grouping would be of interest to them.

It is divided into three sections.

First, there are those paragraphs, four, that in our judgment, after consultation with the Auditor General's Office in accordance with the fruitful program he has initiated, require further action; there are some 18 that we—I believe it is fair to say, Mr. Macdonell—jointly deem to have been completed, the action is completed to the satisfaction of officials subject to the Public Accounts Committee; and there are 15 that we jointly believe to be in the process, corrective action is in the process of being taken. If it is of any assistance to you, Mr. Chairman, or to your members, I would be delighted to provide them with this, with my apology that it is not at present in French. I would see that it was translated, if you thought it was helpful.

• 1120

**The Chairman:** Well, I think that would be helpful and we understand your problem in getting it translated into French. The translators are at present apparently over-worked and we run into that problem from time to time ourselves. So this is understandable.

[Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Je vais maintenant demander à M. Macdonell de nous présenter ses collègues.

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Ce matin, je suis accompagné de l'auditeur général adjoint, M. R. Chatelain, de l'auditeur général assistant, M. J. R. Douglas ainsi que de M. A. G. Cross, qui est secrétaire exécutif de notre bureau.

J'ajouterais, monsieur le président, en guise d'introduction que l'auditeur général adjoint, l'auditeur général assistant et moi-même formons le comité exécutif de nos services. Cela vous montrera peut-être à quel point nous pensons que la séance de ce matin est importante.

**Le président:** Avez-vous d'autres déclarations à propos des questions dont le Comité est saisi ce matin, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai déjà dit à plusieurs reprises, à la fois dans mon rapport et dans les réponses à des questions posées par les membres du Comité qu'en décidant de soumettre à votre Comité les mesures qu'il avait l'intention de prendre, le secrétariat du Conseil du Trésor avait pris une décision très constructive. Sans doute, cela vient-il renforcer la politique que j'ai adoptée il y a deux ans en prenant ce poste et qui consistait à prendre des mesures pour corriger les lacunes. C'est tout ce que je peux vous dire, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Monsieur Osbaldeston, est-ce que vous avez d'autres observations sur les paragraphes que nous étudions ce matin?

**M. Osbaldeston:** Des observations générales, monsieur le président; en me préparant à comparaître devant votre Comité, j'ai rédigé une liste des 33 paragraphes—en fait 37, parce que 3 restaient de 1972 et un de 1971. Cette liste mentionne les mesures qui ont été prises jusqu'ici pour chaque paragraphe. Je regrette de n'avoir pas pu faire traduire cette liste en français, mais vous-même et les membres de votre Comité estimeriez peut-être tout de même que cela est utile.

Cette liste se divise en trois parties:

En premier lieu, les paragraphes; il y en a quatre, qui, à notre sens, après une consultation avec le Bureau de l'auditeur général, conformément au programme particulièrement utile que celui-ci a adopté, nécessite d'autres mesures; il y en a ensuite 18 que M. Macdonell et nous-mêmes avons jugés être réglés à la satisfaction des fonctionnaires, mais cela reste sujet à l'approbation du Comité permanent des comptes publics; enfin, il y en a 15 qui font en ce moment l'objet de mesures correctives. Monsieur le président, si vous pensiez que vous-même ou les membres de votre Comité pourriez en avoir besoin, nous nous ferons un plaisir de vous distribuer cette liste en nous excusant de ne l'avoir pas traduite en français. Si vous le désiriez, nous nous ferions un plaisir de la faire traduire.

**Le président:** Cela serait une excellente chose et nous comprenons que vous ayez eu des problèmes de traduction en français. Les traducteurs semblent surchargés de travail à l'heure actuelle et ce problème se pose à nous également. C'est donc compréhensible.

## [Texte]

Is it agreed that Mr. Osbaldeston table the recommendations?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Gentlemen, the object of our meeting today is not to investigate each of the 33 paragraphs that you have before you but to consider the Treasury Board's response to each of these paragraphs and consider whether or not each response is satisfactory; that is, whether their response is adequate and whether it is accurate. If the response is unsatisfactory, the Committee may wish to obtain the Auditor General's opinion or it may have an opinion of its own on further follow-up action.

We will turn now to the paragraphs in question beginning with Paragraph 24—"Advances, Loans, Investments—Domestic—Loans to and Investments in, Crown Corporations—National Harbours Board." Are there any questions on Paragraph 24? If not, we will turn to Paragraph 25—"Advances, Loans, Investments—Domestic—Loans to, and Investments in, Crown Corporations—Atomic Energy of Canada". Any questions on Paragraph 25? Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, could I put one short question on Paragraph 24? With regard to the RCMP investigation that has taken place on the harbour situation in Hamilton, does the Auditor General get involved, in any way, with that type of investigation?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Chatelain to supplement the answer I will give to that question. Unfortunately, Mr. Gilhooly is out of town today. He has been more deeply involved than any of us.

The basic answer is that we are not entitled by law to examine the accounts of third parties, only the accounts of the Government of Canada. But there are provisions for contracts. If when the contract is let provision is made that an audit will be performed then it is usually performed by the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services. So we would not, ourselves, have direct contact with the Hamilton Harbour's Board, for example. But there is, of course, available to us the opportunity to examine the results of the work conducted by the Audit Services Bureau for any department, usually with the advance agreement of that particular department.

Would you have Mr. Chatelain, Mr. Chairman, supplement what I said there and Mr. Douglas?

**The Chairman:** Mr. Chatelain or Mr. Douglas.

**Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General):** Mr. Chairman, the Hamilton Harbour Commission is not part of the organization. It is quite apart from the National Harbours Board. We have no responsibility whatsoever for that organization, sir.

**Mr. Osbaldeston:** I think, Mr. Chairman, I might add just one word. It is my understanding that the RCMP has their own fraud unit—I am not sure that is the correct title—their own investigative unit, which has its own auditors and I believe the audit of books is, indeed, carried out by their own chartered accountants.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, is there communication then between the audit unit of the Royal Canadian Mounted Police, Treasury Board and the Auditor General's department when there is any relevant relationship between any of the problems that have to be dealt with?

## [Interprétation]

Vous êtes d'accord pour que M. Osbaldeston dépose ses recommandations?

**Une voix:** D'accord.

**Le président:** Messieurs, nous nous réunissons aujourd'hui non pas pour étudier les 33 paragraphes que nous avons sous les yeux, mais pour étudier les mesures prises par le Conseil du trésor à propos de ces paragraphes et décider si l'une d'entre elles est suffisante et justifiée. Si nous ne jugeons pas ces mesures suffisantes, nous pouvons demander l'opinion de l'Auditeur général ou décider nous-mêmes des mesures à prendre.

Nous allons maintenant passer aux paragraphes proprement dits et commencer par le paragraphe 24—"Avances, prêts et apports de capitaux—au pays—Prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne—Conseil des ports nationaux". Y a-t-il des questions sur le paragraphe 24? Sinon, nous allons passer au paragraphe 25—"Avances, prêts et apports de capitaux,—au pays—Prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne—Énergie atomique du Canada, Limitée". Y a-t-il des questions sur le paragraphe 25? Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, vous me permettez une question rapidement sur le paragraphe 24? A propos de l'enquête de GRC sur le port de Hamilton, l'Auditeur général a-t-il une participation quelconque à cette enquête?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je demanderai à M. Chatelain de compléter la réponse que je vais vous donner. Malheureusement, M. Gilhooly n'est pas en ville aujourd'hui. C'est lui qui s'est occupé de plus près de ces questions.

En fait, en droit, nous ne sommes pas autorisés à examiner les comptes d'une tierce partie, mais uniquement les comptes du gouvernement canadien. Par contre, une disposition est prévue pour les contrats. Lorsqu'une disposition est prévue dans un contrat, c'est le bureau des Services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services qui se charge de la vérification. Par conséquent, nous ne nous occupons pas directement de la Commission du port de Hamilton. Évidemment, nous pouvons toujours voir les résultats des travaux entrepris par le bureau des Services de vérification pour n'importe quel ministère et d'ordinaire nous obtenons l'accord du ministère en cause.

Monsieur le président, vous désirez que M. Chatelain et M. Douglas viennent compléter cette réponse?

**Le président:** Monsieur Chatelain ou Monsieur Douglas.

**M. J. R. Douglas (auditeur général adjoint):** Monsieur le président, la Commission du port de Hamilton ne fait pas partie de l'organisation. En fait, elle est tout à fait en marge de la Commission des ports nationaux. Nous n'avons aucune responsabilité pour cet organisme.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un mot. Je crois que la GRC a ses propres services de détection des fraudes. Je ne suis pas certain qu'il s'agit du titre exact du service; c'est un service d'enquêtes qui possède des vérificateurs et ce sont les comptables agréés de ce service qui vérifient les livres.

**M. Towers:** Monsieur le président, y a-t-il un lien entre le Service de vérification de la GRC, le Conseil du trésor et le ministère de l'Auditeur général lorsque les problèmes en cause sont liés entre eux?

[Text]

**Mr. Osbaldeston:** I neither purport to be a lawyer nor a chartered accountant, but in investigations such as that, which I assume is taking place under the Criminal Code, the investigation would proceed as deemed appropriate by the RCMP under the guidance of the Department of Justice.

• 1125

The results of that investigation would then flow to the Department of Justice to determine whether the Crown wished to lay a charge. During that process, it is unlikely that the Treasury Board would, indeed, be consulted, partly for the reason that Mr. Douglas mentioned, namely that this particular unit is in fact outside of the confines of the federal government, but, having said that, if, in the course of that investigation, it developed that a procedure or a process which was inherent to the federal apparatus was faulty, then of course the RCMP would advise us of the fault in the system or the human breakdown in our system, if there was one to emerge from such an investigation, and then it would be up to us to take corrective action.

**The Chairman:** I might supplement that with a question. The National Harbours Board comes under the authority of the Minister of Transport. Does the Minister of Transport, and I direct this question to Mr. Macdonell, have the right to ask for an audit by the Auditor General's department of the National Harbours Board accounts?

**Mr. Macdonell:** I would answer that question this way, that the Minister of Transport, per se, would not, as far as I am aware, have the authority to request us to undertake such an audit. The only manner in which I am aware that he could foresee that he wanted such an examination to be made would be to make recommendations to the Governor in Council who does have the authority under section 62 of the Financial Administration Act, to request us to make a special audit. No, that authority is confined to the Governor in Council exclusively.

**The Chairman:** And such a request has never been made to you by the ...

**Mr. Macdonell:** No sir.

**The Chairman:** ... Governor in Council. Thank you.

Paragraphe 25. Were there any questions on paragraph 25? If not, we will proceed to paragraph 41.

41. *Accounts Receivable—Department of National Defence.*

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman, do we still ...

**Mr. Chairman:** Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** ... have an outstanding case that we were investigating under National Defence that was left over from that ...

**The Chairman:** Mr. Flynn, we do have the Radio Engineering Corporation held over, and this is pending action by the courts. We have had to defer it until we are informed that court action is completed. This is paragraph 85, I am told.

**Mr. Flynn:** Oh, all right. Thank you.

[Interpretation]

**M. Osbaldeston:** Je ne suis ni avocat ni comptable agréé, mais pour des enquêtes de ce genre qui, je le suppose, relèvent du Code criminel, l'enquête se ferait sous la direction de la GRC qui agirait sous la surveillance du ministère de la Justice.

Les résultats de cette enquête seraient ensuite transmis au ministère de la Justice qui déciderait ou non de prendre des poursuites au nom de la Couronne. Pendant ce processus, il est peu probable que le Conseil du Trésor soit consulté, en partie pour la raison mentionnée par M. Douglas, c'est-à-dire que ce service ne relève pas véritablement du gouvernement fédéral. Mais, ceci étant dit, si dans le cours de cette enquête on s'apercevait de défauts ou d'irrégularités dans l'appareil fédéral, la GRC nous avertirait bien sûr de ces irrégularités du système ou d'erreurs humaines dans le système; il nous appartiendrait ensuite de rectifier la situation.

**Le président:** Vous me permettez une question. La Commission des ports nationaux relève du ministère des Transports. Est-ce que le ministre des Transports, et c'est une question que je pose à M. Macdonell, a le droit de demander à l'Auditeur général des vérifications des livres de la Commission des ports nationaux?

**M. Macdonell:** En fait, le ministre des Transports en tant que tel n'aurait pas le pouvoir de nous demander d'entreprendre une telle vérification. S'il désirait qu'une telle vérification soit entreprise, son seul recours serait de faire une recommandation au gouverneur en conseil, qui a le pouvoir, en vertu de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière, de nous demander une vérification spéciale. Non, cette autorité appartient uniquement au gouverneur en conseil.

**Le président:** Le gouverneur en conseil ne vous a jamais demandé de ...

**M. Macdonell:** Non, monsieur.

**Le président:** ... procéder à une telle vérification. Merci.

Vingt-cinq. Vous aviez des questions sur le paragraphe 25? Sinon, nous allons passer au paragraphe 41.

41. *Sommes à recevoir—ministère de la Défense nationale*

**M. Flynn:** Monsieur le président, est-ce que ...

**Le président:** Monsieur Flynn.

**M. Flynn:** ... il nous reste une cause non-réglée dans le cadre de la Défense nationale, un problème qui reste ...

**Le président:** Monsieur Flynn, il nous reste le cas de la Corporation des ingénieurs de radio, mais nous attendons que la cause soit passée devant les tribunaux. Nous avons dû remettre une décision à plus tard en attendant que les poursuites soient terminées. On me dit qu'il s'agit du paragraphe 85.

**M. Flynn:** Oui? Très bien. Merci.

[Texte]

**The Chairman:** All right gentlemen, paragraph 47.

47. *Reduction of Contract Cost Over-Run by Application of Revenue.*

You will note under comments this was repeated under paragraph 37 of the 1974 report and examined by the Committee on November 26, 1974.

Are there any questions on paragraph 47 gentlemen?

We have a follow up report of the Auditor General which states that representatives of the Treasury Board Secretariat plan to arrange a meeting between the respective legal advisers in an attempt to resolve these matters. Is there anything further on that paragraph, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** On a point of clarification, sir, I think that is referred to in the document that has just been tabled by the Secretary of the Treasury Board and the action column really refers to the action that they are reporting, rather than the action we are reporting. We, I might add, have reviewed these comments with the representative of the Treasury Board, specifically Mr. Chatelain and Mr. Mensforth have been together, and so far as we are concerned, these do represent what we believe to be the facts.

**The Chairman:** Thank you. Any further questions on paragraph 47?

We will turn then, gentlemen, to paragraph 48.

48. *Improper Retention of Public Money*

**The Chairman:** You will note that this was repeated under paragraph 36 of the 1974 report and there has been no action reported on this matter by Mr. Osbaldeston.

Are there any questions on paragraph 48?

• 1130

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, if I just may make one point for clarification.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** In the document that I have just tabled, in the column *Action*, there is one paragraph saying that we will be meeting with the legal advisers. That Paragraph applies both to Paragraph 47 and to Paragraph 48.

**The Chairman:** So meetings have been arranged with the legal advisers to resolve these problems?

**Mr. Osbaldeston:** We are endeavouring to arrange that sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston.

Gentlemen, we will turn to Paragraph 50.

50. *Certification of the Accounts and Records of the National Harbours Board.*

There is a statement in the follow-up report by Mr. Osbaldeston which says:

(c) deck cargo is not taken into consideration in assessing Harbour dues.

[Interprétation]

**Le président:** Bien messieurs, paragraphe 47.

47. *Réduction du dépassement du coût contractuel par l'utilisation irrégulière de revenus*

Dans les remarques vous pouvez lire que cela a été répété dans le rapport de 1974 au paragraphe 37 et étudié par le Comité le 26 novembre 1974.

Avez-vous des questions sur le paragraphe 47 messieurs?

A propos de ce paragraphe, l'Auditeur général précise ensuite que les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor ont l'intention d'organiser une réunion entre les dix plus grands conseillers juridiques pour essayer de régler la question. Avez-vous quelque chose à ajouter à ce paragraphe, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Une précision, monsieur. Je pense que cela est mentionné dans le document qui vient d'être déposé par le secrétariat du Conseil du Trésor et les mesures mentionnées ont été prises par celui-ci et non pas par nous. J'ajouterai que nous avons étudié ces observations avec les représentants du Conseil du Trésor. M. Chatelain et M. Mensforth se sont entretenus à ce sujet en particulier, et, pour notre part, nous sommes convaincus que les faits exposés sont exacts.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres questions sur le paragraphe 47?

Messieurs nous allons donc passer au paragraphe 48.

48. *Retenue irrégulière de fonds publics.*

**Le président:** Vous constatez que cela a été répété dans le rapport de 1974 au paragraphe 36 et étudié par le Comité le 26 novembre 1974; M. Osbaldeston ne fait état d'aucune mesure prise à cet égard.

Y a-t-il des questions sur le paragraphe 48?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Dans le document que je viens de déposer, il y a une colonne «mesure» portant un paragraphe indiquant que nous rencontrerons les conseillers juridiques. Ce paragraphe s'applique à la fois au paragraphe 47 et au paragraphe 48.

**Le président:** Donc, des réunions ont été organisées avec ces conseillers juridiques pour résoudre ces problèmes?

**M. Osbaldeston:** Nous tentons de le faire.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston.

Messieurs, nous passons maintenant au paragraphe 50.

50. *Certification des comptes et des états financiers du Conseil des ports nationaux.*

Dans le rapport supplémentaire présenté par M. Osbaldeston figure la mention suivante:

(c) les pontées ne sont pas prises en considération pour le calcul des droits définis par le Conseil.

## [Text]

## Action

(c) The Board has examined this matter and it is of the opinion that this would result in diversion of cargo to foreign ports as the foreign ports do not assess these fees. Consideration is being given to amending the regulations of the Board.

Have you any questions on this particular matter?

I might ask Mr. Macdonell if this is satisfactory to him.

**Mr. Macdonell:** I think, Mr. Chairman, we felt that it was necessary to bring this to attention, and certainly if the regulation should be amended, then, we have no further reason to bring that into attention.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

We now turn to Paragraph 51.

51. *Amounts borrowed from Outsiders to Finance National Harbours Board capital projects.*

This was repeated under Paragraph 39 of the 1974 Report. Are there any questions on Paragraph 51?

The report submitted by Mr. Osbaldeston states that:

Despite the fact that the Board lacks authority to borrow from other than Department of Finance, it obtained funds from two outside sources which were not covered by parliamentary authorizations.

## Action

Parliamentary authority has been obtained in the 1975-76 Vote.

All right, gentlemen. Turn to Paragraph 54.

54. *Weakness in Control of Defence Industry Productivity Program*

This was examined by the Committee on November 7, 1974 and Mr. Osbaldeston states:

Agreements have omitted standard terms and conditions respecting the sharing of proceeds from sales of prototypes which resulted in loss of revenue.

Under the Action taken.

All Defence Industry Productivity contracts now contain such clauses.

Are there any questions on Paragraph 54?

Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, is the Auditor General satisfied with the action that is now being taken? As I remember it, when we were discussing this in committee, it was a contentious problem. It seemed to be one that was, shall we say, very elusive. It was hard to pinpoint the exact difference between what was in the best interest of Canada and what was in the best interest of national defence, and what was in the best interest of the Treasury Board. Therefore, is the Auditor General satisfied that the action which is now being taken is in the best interest of all concerned?

## [Interpretation]

## Mesure

(c) Le Conseil a examiné cette question et considère que ceci entraînerait le détournement de certaines marchandises vers des ports étrangers, puisque ces derniers ne feront pas payer ces droits. On examine actuellement la possibilité d'amender les règlements du Conseil.

Avez-vous des questions à poser sur cette question?

Je pourrais peut-être demander à M. Macdonell si ceci lui convient.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je pense qu'il était important de porter ce problème à votre attention et, si les règlements peuvent être amendés, il ne sera pas nécessaire d'y revenir.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Nous passons maintenant au paragraphe 51.

51. *Sommes empruntées de sources extérieures pour financer les projets d'investissement du Conseil des ports nationaux.*

Ceci figure déjà au paragraphe 39 du rapport de 1974. Avez-vous des questions?

La rapport de M. Osbaldeston indique que:

Bien que le Conseil ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour emprunter ailleurs qu'au ministère des Finances, il a obtenu des fonds de deux sources extérieures, non prévues par les autorisations parlementaires.

## Mesure

L'autorisation parlementaire a été obtenue par le crédit de 1975-1976.

Passons maintenant au paragraphe 54.

54. *Contrôle insuffisant du programme de productivité de l'industrie et de la défense.*

Cette question a été examinée par le Comité le 7 novembre 1974 et M. Osbaldeston affirme que:

Les accords signés ne comprenaient pas les stipulations et conditions courantes en matière de partage des recettes de la vente de prototypes, ce qui a entraîné une perte de revenus.

Au chapitre des mesures:

Tous les contrats de productivité de l'industrie et de la défense portent maintenant de telles clauses.

Avez-vous des questions à poser sur ce paragraphe?

Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, l'Auditeur général est-il satisfait des mesures qui ont été prises? Si je me souviens bien, lorsque nous avons traité de ce problème en comité, le débat avait été très animé. Il me semble en effet que l'on tentait d'éviter de répondre à cette question. Il avait été très difficile de faire la différence entre ce qui correspondait à l'intérêt du pays, ce qui correspondait à l'intérêt de la Défense nationale et ce qui correspondait à l'intérêt du Conseil du Trésor. J'aimerais donc savoir si l'Auditeur général considère que les mesures prises correspondent aux intérêts de toutes les parties concernées?

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, as I think you and other members of the Committee know, I have spent a good deal of my time, in the last several weeks, in New York in connection with the audit of the United Nations, so I would like to refer that question to Mr. Chatelain.

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**Mr. R. Chatelain (Deputy Auditor General):** Yes. Thank you, Mr. Chairman. As the action statement says here: The contracts now contain such clauses. We have not had occasion, yet, to review these clauses or the implementation of these clauses. In our monitoring exercise, we shall report any discrepancies that we see. That is all I can report at the moment.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Chatelain.

**Mr. Flynn.**

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Chatelain, is there a rather quick code or key that will allow you to look at this area, to be able to identify it and know that it is there?

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

• 1135

**Mr. Chatelain:** Yes, Mr. Chairman, if I may answer that. In our monitoring exercise we keep a file on every item that is reported to the House of Commons through the medium of the annual report until the matter is definitely or satisfactorily disposed of. We do do a follow up on these files and these matters come up for review at least once a year within our own office. Until such time as we are satisfied with the action taken, we take steps to verify that the action has been taken.

**Mr. Towers:** Thank you,

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Towers:** Just one further question.

**The Chairman:** Yes, Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Am I correct in assuming that this will be a continuing observation on the part of the Auditor General's office because at the present time I think one of the conspicuous situations we have is the STOL craft. There is sort of a suggestion that the department of National Defence will become involved in the purchase of such an aircraft in order to make it economically feasible to continue the production of this. I think this is something the Auditor General's department is certainly going to have to take a serious look at in the future, perhaps to the extent of advising both the government and Parliament as to the course to be followed when these decisions have to be made.

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** This is exactly the type of problem we want to look at and review on a continuing basis. The example given by Mr. Towers is not an isolated type of happening or action. This is just part of our regular annual auditing duty. We will take these items under consideration on a continuing basis.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, comme vous le savez, ces dernières semaines, j'ai passé beaucoup de temps à New York à m'occuper de la vérification des comptes des Nations Unies et j'aimerais donc demander à M. Chatelain de répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. R. Chatelain (Auditeur général adjoint):** Merci, monsieur le président. Comme l'affirme notre rapport, ces contrats comportent maintenant de telles clauses. Nous n'avons cependant pas encore eu la possibilité de les vérifier, ni d'en vérifier l'application. Quoi qu'il en soit, dans nos activités de contrôle futures, nous vérifierons si cela est acceptable. C'est tout ce que je puis dire pour l'instant.

**Le président:** Merci, monsieur Chatelain.

Monsieur Flynn.

**M. Flynn:** Monsieur le président, j'aimerais savoir s'il existe un système quelconque vous permettant de contrôler rapidement cette question?

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Oui, monsieur le président, je veux bien répondre à la question. Nous gardons trace de tous les postes qui se trouvent dans les rapports annuels présentés à la Chambre des communes jusqu'à ce que les problèmes aient été réglés. Nous passons en revue les dossiers au moins une fois par an. Nous le faisons jusqu'à ce que les mesures aient été prises ou bien que les problèmes aient été réglés.

**M. Towers:** Merci.

**Le président:** Merci.

**M. Towers:** Une question encore.

**Le président:** Oui, monsieur Towers.

**M. Towers:** Je voudrais savoir si le bureau de l'Auditeur général va continuer à faire ce genre de remarques, car nous avons justement de tels problèmes avec l'avion ADAC. Le ministère de la Défense nationale se propose apparemment d'acquiescer un avion de ce type afin de faire de sa production une opération rentable. J'imagine que le bureau de l'Auditeur général va devoir surveiller cela de très près et même conseiller au gouvernement et au Parlement le cours d'action à suivre.

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Voilà le genre de problèmes dont nous allons nous occuper en permanence. L'exemple donné par M. Towers n'est pas unique. Cela fait partie de notre routine de contrôle. Nous allons contrôler ces postes budgétaires en permanence.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. We will now turn to paragraph 59, Canadian Forces Base, Summerside, P.E.I.

59. *Canadian Forces Base, Summerside, P.E.I.*

I note that Mr. Osbaldeston stated that the base is kept open because of the impact closure would have on the economy of P.E.I. Any costs in addition to those necessary for DND function are applied to a purpose not authorized by Parliament and it is stated that no further action is warranted. Have you any questions on that paragraph?

Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Could I just make a point of clarification, Mr. Chairman? The left hand column is an attempt to precis the Auditor General's commentary as opposed to an assertion by the secretary.

**The Chairman:** Thank you. Any questions on that paragraph gentlemen? If not, we turn to paragraph 60, recover the full cost of pilot training.

60. *Failure to recover the full cost of pilot training*

Again, the precis states DND has not recovered the full cost of pilot training provided to foreign countries and, under action, more definitive cost estimates of actual individual training costs under pilot training programs have been developed and these estimates are being used in negotiations.

Are there any further comments on paragraph 60?

We turn to paragraph 62, saving not realized in the post office.

62. *Saving not realized*

Again the precis: transportation savings not realized by the Post Office because of concern for providing transportation services to the community. Therefore excess costs represent a subsidy to public transportation which is not within the authority provided by the Post Office Act.

The action taken was that the contract with the transportation company was terminated on May 12, 1975.

Any further questions on paragraph 62?

Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman, May 12, 1975, was that related to the meeting we had and the appearance before this Committee?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston, could you answer Mr. Flynn's question?

**Mr. Osbaldeston:** I am advised, Sir, that it was related. Perhaps it is sufficient to say that, I am not fully aware of the meeting you made reference to, but I am advised by my officials that it was related.

**Mr. Flynn:** It is nice to feel that your work is really accomplished.

[Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur. Passons au paragraphe 59, Base des forces canadiennes à Summerside dans l'Île du Prince-Édouard.

59. *Base des forces canadiennes, à Summerside dans l'Île du Prince-Édouard*

Je remarque que M. Osbaldeston mentionne dans le rapport que la base n'a pas été fermée à cause des conséquences qu'une telle fermeture aurait pour l'économie de l'Île du Prince-Édouard. On signale que les crédits supplémentaires du ministère de la Défense nationale ont été affectés à des fins non autorisées par le Parlement, mais que l'on n'a pas jugé nécessaire de prendre des mesures correctives. Avez-vous des questions à ce sujet?

Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Une précision, s'il vous plaît, monsieur le président. La colonne gauche contient le résumé de la déclaration de l'auditeur général et celle de droite l'explication du secrétaire.

**Le président:** Merci. Avez-vous des questions au sujet de ce paragraphe? Sinon, nous pouvons passer au n° 60, le non-recouvrement du total des frais d'instruction de pilotes.

60. *Le non-recouvrement du total des frais d'instruction de pilotes*

Le ministère de la Défense nationale n'a pas récupéré le total des frais engagés pour instruire des pilotes étrangers. A la colonne des mesures correctives nous voyons que l'on a effectué des évaluations plus précises des frais qui servent de base à des négociations.

Avez-vous d'autres questions au sujet du paragraphe 60?

Passons au paragraphe 62, Économies non réalisées—ministère des Postes.

62. *Économies non réalisées*

Le ministère a continué à subventionner le transport public pour les résidents locaux, ce qui a résulté dans des subventions non prévues par la Loi sur les postes.

Au titre de mesures correctives, le contrat avec la compagnie d'autobus n'a pas été renouvelé le 12 mai 1975.

Avez-vous d'autres questions au sujet du paragraphe 62?

Monsieur Flynn.

**M. Flynn:** On mentionne la date du 12 mai 1975. S'agit-il là de notre réunion consacrée à l'étude de ce paragraphe?

**Le président:** Voulez-vous répondre à la question de M. Flynn, monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** On vient de me dire que c'était bien la réunion. Je ne m'en souviens pas personnellement, mais mes adjoints disent qu'il y a un lien entre les deux.

**M. Flynn:** Je suis heureux de voir que vos efforts ne sont pas perdus.

[Texte]

**Mr. Osbaldeston:** I think so. It was a pertinent question on the other side which suddenly brought the whole thing to light very CLEARLY.

• 1140

**The Chairman:** We will continue on then, gentlemen to paragraph 68, Duplicate payment of Disability Pensions Under Superannuation Acts and Canada Pension Plan. This was examined by the Committee on May 2, 1974. Are there any questions on paragraph 68?

We are informed that the action taken on this was:

(1) Canada Pension Plan Regulations have been amended to allow the administration of Superannuation Acts access to information.

(2) Amendments to the Superannuation Acts have received first reading in the House on February 17, 1975.

(3) Agreement has been reached with the Province of Quebec to allow release of information from the Quebec Pension Plan.

Do you have any questions on this action?

**Mr. Towers:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** It actually all has to do with communication between departments, as I understand it, and I wonder if these moves that are taking place will be considered by the Auditor General to be satisfactory.

**The Chairman:** Mr. Macdonell or Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** Thank you, Mr. Chairman. This is exactly the type of item we will be looking at in our monitoring action.

**Mr. Osbaldeston:** May I make one comment, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** You are quite correct, sir. I just wanted to add that it is a question of information flow—and I know members are very concerned about this—but it is also a question of confidentiality of personal information submitted for one purpose. You do get situations such as this where the confidentiality rule in protecting the individual's privacy comes in conflict, you would almost say, with reason in terms of two plans paying at the same time to one individual improperly. That is the problem, sir, trying to protect the individual privacy and, at the same time, trying to ensure that the information flow is such as to prevent an overpayment. That is the difference.

**Mr. Towers:** Yes, I can see . . .

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** . . . Mr. Chairman, that possibly individual rights do have to be taken into consideration but, by the same token, I think you would also have to consider the rights of the taxpayer. It would seem to me that it would be fairly obvious that this confidentiality that exists within departments could extend into other departments that have the same standard of confidentiality, if you follow me. Even if one department has a certain code of ethics with regard to confidentiality, perhaps another department right along side of it has the same code of ethics. It would seem to me that there could be an inter-related system of communication established between the two departments that would not, while it is enlarged,

[Interprétation]

**M. Osbaldeston:** Merci beaucoup. La question très pertinente posée à ce sujet nous a permis de voir cela beaucoup plus clairement.

**Le président:** Passons au paragraphe 68, double paiement de pensions d'invalidité en vertu des différentes lois sur la pension et du Régime de pensions du Canada. Le Comité en a discuté le 2 mai 1974. Avez-vous des questions à ce sujet?

Les mesures correctives suivantes ont été prises:

(1) Les règlements établis en vertu du Régime de pensions du Canada ont été modifiés, de manière à donner à l'administration du Compte de pensions de retraite accès aux informations.

(2) Les amendements aux lois sur les pensions de retraite ont été lus pour la première fois à la Chambre des communes le 17 février 1975.

(3) Un accord a été signé avec le Québec permettant la publication de renseignements sur le Régime de pensions du Québec.

Avez-vous des questions à ce sujet?

**M. Towers:** Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Il s'agit en fait d'un manque de communication entre les ministères. Je me demande si l'Auditeur général trouve que les mesures correctives qui ont été prises sont suffisantes.

**Le président:** Monsieur Macdonell ou monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Merci, monsieur le président. Voilà exactement le genre de questions dont nous allons nous occuper au cours de notre campagne de contrôle.

**M. Osbaldeston:** Permettez-moi de faire une remarque, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Vous avez tout à fait raison. Je tiens, néanmoins, à ajouter qu'il s'agit non seulement d'une question de communication, mais également d'une de la confidentialité des renseignements. D'un côté, il faut protéger le droit à la confidentialité, d'un autre, il faut veiller à ce qu'une personne ne reçoive pas simultanément des prestations de deux caisses. Voilà le problème.

**M. Towers:** Oui, je comprends . . .

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** . . . qu'il faille tenir compte du droit des individus, mais il faut également protéger celui des contribuables. Je pense donc que l'échange d'informations devrait être possible entre les différents ministères qui doivent tous respecter une certaine confidentialité. J'imagine que l'attitude des ministères à cet égard est plus ou moins la même. On pourrait donc établir des chaînes pour la communication entre les ministères sans pour autant détruire la confidentialité qui est si importante pour les particuliers.

[Text]

destroy the confidentiality that is important to the rights of the individual.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I would heartily agree, and I do not mean for a moment to put that forward as a defence in this case because, as you will see, action has been taken to ensure the information flow, but I would worry, and I know that you, sir, would worry because many of our laws, such as the Statistics Act and the Income Tax Act, have within them very clear statements that this information would not be released to another party. I think that comes from the origins of our country and the origins of our tax law and our Statistics Act, but I do believe, as I think you point out, that the inter-relatedness of many of these actions in this modern world in which we find ourselves is such that we have to re-examine some of those rigid proposals relative to confidentiality. However, I think all of us would want to approach that with considerable care and caution to make sure that we do not disturb the confidence of the citizen in completing his income tax form or in completing his Statistics Canada form and that that material is indeed held in a very restricted way.

**Mr. Towers:** Yes, I could agree with that, Mr. Chairman, but there are departments . . .

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** . . . and there are confidences between departments. I can agree with respect to Statistics Canada and the Department of National Revenue, I know they should be isolated cases, but I believe there are departments that are more or less parallel and serving the same purpose to society where there could be a system of communications set up that would not infringe on the rights of the individual. I think this is something that perhaps we should take a look at.

• 1145

**Mr. Osbaldeston:** We are very conscious of that, Mr. Chairman, and indeed much of that work is going on. At the urging of this Committee itself, you will see that that sort of corrective action has been taken in these three different areas to bring about that cross-flow of information. I agree entirely.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. We will now turn, gentlemen, to Paragraph 72, Governor General's Special Warrants.

*72. Governor General's Special Warrants.* If you will refer to the Committee's Fourth Report, 1964-65, to the House on July 28, 1964, the study of these special warrants was recommended and in Mr. Osbaldeston's comments he states no further action is warranted. Do we have any questions on that point as to why no further action is warranted?

**Mr. Osbaldeston:** I believe, Mr. Chairman, in the consideration of this item, the representatives from the Treasury Board put forward the proposition—and I recall, Mr. Chairman, dealing at some length in this Committee with each item—that the list of items for which the money had not been expended would a priori indicate a lack of urgency at the time they had been put forward for the issuance of warrants, but they were indeed deemed to have been urgent and an immediate requirement. In the event, it proved that they were not.

[Interpretation]

**M. Osbaldeston:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président, et sans vouloir défendre le ministère en question qui, comme vous avez pu le constater, a pris des mesures correctives dans ce sens, je dois vous faire remarquer que la Loi sur les statistiques ou la Loi de l'impôt sur le revenu stipule très clairement que les renseignements fournis par les particuliers ne doivent pas être divulgués. Je pense que c'est une règle fondamentale dans notre pays et qui inspire toute notre législation, qu'elle concerne les statistiques ou les impôts. Je pense néanmoins que dans le monde moderne dans lequel nous vivons et où tout est lié, nous avons le devoir de revoir quelques-unes de ces règles qui imposent très strictement la confidentialité. Il faut néanmoins le faire avec beaucoup de prudence, afin de ne pas éroder la confiance avec laquelle nos citoyens remplissent leurs déclarations d'impôt ou le formulaire de renseignements de Statistique Canada. Nous devons veiller à ce que ces documents ne puissent être divulgués que de manière très contrôlée.

**M. Towers:** Je suis d'accord avec vous, n'empêche que dans certains ministères, . . .

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** . . . il y a déjà ce genre de rapports confidentiels. Statistique Canada et le ministère du Revenu national se trouvent dans une situation particulière, mais je pense qu'il y en a d'autres qui jouent plus ou moins le même rôle et qui pourraient très bien échanger leurs renseignements sans pour autant enfreindre les droits. Peut-être pourrait-on étudier cette question.

**M. Osbaldeston:** Nous sommes conscients du problème, monsieur le président, et nous l'étudions. Le Comité lui-même nous a demandé de prendre des mesures correctives dans ces 3 domaines afin de nous fournir ces renseignements. Je suis complètement d'accord.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Passons, messieurs, au paragraphe 72, mandats spéciaux du gouverneur général.

*72. Mandats spéciaux du gouverneur général.* Dans le Quatrième rapport du Comité, 1964-1965 à la Chambre, l'étude de ces mandats spéciaux avait été recommandée. M. Osbaldeston affirme qu'il n'y a pas d'autres mesures à prendre. Quelqu'un veut-il poser des questions à ce sujet?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je crois que des représentants du Conseil du Trésor ont avancé cette recommandation—et je me souviens d'avoir discuté assez longuement de chaque question. Les sommes votées qui n'avaient pas été dépensées indiqueraient sans doute que l'on n'était pas pressé d'émettre les mandats, bien qu'à l'époque, on considérait que c'était très urgent.

[Texte]

I think the phrase "no further action required" I have to phrase rather differently now that it is brought to my attention. I think constant action is required, constant care is required in seeking a Governor General's warrant to ensure, in so far as it is within the wit of man, that on matters which are not urgent, we do not seek a warrant. I think it is really continuing constant surveillance both by ourselves, relative to departmental requests, and indeed by the Auditor General relative to the event after it has occurred.

**The Chairman:** Thank you. Any further questions gentlemen? Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I would merely like to go on record as endorsing the amended wording that Mr. Osbaldeston has just stated. In other words, I think he has assured the Committee that the purpose of warrants is of an emergency nature and that hindsight being better than foresight, this will be taken into account in all cases. I am glad to hear that put on the record.

**The Chairman:** Yes. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** I think we have perhaps all witnessed situations where we have considered this privilege has been used when it was unnecessary. I think we have to take special care that it just does not happen because it is something that can be abused. It is vitally necessary and we all agree with it, but if we start abusing the privilege we are going to jeopardize our position.

**The Chairman:** I think we are all encouraged by the amended wording of Mr. Osbaldeston this morning. We turn now to Paragraph 77, gentlemen.

#### 77. Grants paid prior to Parliamentary approval.

We note that all grants paid initially from the contingencies vote are later included in supplementary estimates for the consideration of Parliament and a notation is made in the supplementary estimates that the funds were provided from the Treasury Board contingencies vote to pay for this item. Are there any further questions on Paragraph 77 or comments by either Mr. Osbaldeston or Mr. Macdonell?

We turn, then, gentlemen, to Paragraph 79.

#### 79. Federal land and other assets occupied and used by the Province of Quebec in the Montreal-Longueuil area.

And under action taken we note a proposal for settling this matter has been made to the Quebec government and it is understood that they are presently considering it.

Have you any questions on Paragraph 79?

**M. Côté:** Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Côté.

**M. Côté:** Où se trouvent situés ces terrains qui sont utilisés par la province de Québec dans la région de Montréal et de Longueuil? Est-ce que ce serait sur la rive sud réellement ou plutôt dans les îles du fleuve St-Laurent?

**Mr. L. M. McGimpsey (Director, Policy Evaluation):** I believe they are on the south shore.

• 1150

**M. Côté:** Sur la rive sud mais j'aimerais avoir un peu de détails, savoir où cela se trouve?

[Interprétation]

Je crois que je voudrais changer «aucune autre mesure n'est requise». Nous devons prendre des mesures afin d'assurer que l'on ne demande pas un mandat du gouverneur général pour des questions qui ne sont pas urgentes. Nous devons surveiller les demandes ministérielles.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres questions, messieurs? Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je voudrais simplement affirmer que j'appuie la rédaction modifiée de M. Osbaldeston. Je crois qu'il a expliqué au Comité que les mandats sont spéciaux et que l'on s'efforcera de tenir compte de cette nature urgente. Je suis heureux que cela soit inscrit au compte rendu.

**Le président:** Oui. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Je crois que nous sommes tous au courant du cas où l'on a abusé de ce privilège. Il faudrait s'assurer que cela ne se reproduise plus. Bien que les mandats soient nécessaires, nous ne devons pas provoquer des abus.

**Le président:** Je crois que nous appuyons la formule modifiée de M. Osbaldeston. Passons au paragraphe 77, messieurs.

#### 77. Subventions versées avant l'approbation du Parlement.

Nous constatons que les subventions ayant fait l'objet d'un crédit spécial sont reportées aux prévisions supplémentaires avec mention que ces fonds proviennent d'un crédit spécial du Conseil du Trésor. Y a-t-il d'autres questions ou observations au sujet du paragraphe 77, soit par M. Osbaldeston ou M. Macdonell?

Passons au paragraphe 79.

#### 79. Terrains et autres biens fédéraux occupés et utilisés par la province de Québec dans la région de Montréal-Longueuil.

Nous constatons que le gouvernement du Québec considère actuellement un accord.

Y a-t-il d'autres questions au sujet du paragraphe 79?

**Mr. Côté:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Côté.

**Mr. Côté:** Where is this land being used by the Province of Quebec in the region of Montreal and Longueuil situated? Is it on the south shore on the islands on the St. Lawrence River?

**M. L. M. McGimpsey (directeur, Évaluation de la politique):** Je crois que cela se trouve à la rive Sud.

**Mr. Côté:** ... on the south shore, but could you give me the exact location?

[Text]

**Mr. McGimpsey:** We do not have the details as to where exactly these lands are.

**Mr. Osbaldeston:** If you would like, Mr. Chairman, I would be glad to provide that information to the members, if that would be helpful.

**The Chairman:** Mr. Côté, this will be provided to you by Mr. Osbaldeston.

**M. Côté:** Avec ces renseignements, j'aimerais aussi avoir quelle utilisation est faite de ces terrains-là?

**Mr. McGimpsey:** Fine, sir, we will do that too.

**The Chairman:** Yes, that information will be provided to you, Mr. Côté.

Mr. Loiselle.

**M. Loiselle (Chambly):** Monsieur le président, seulement à titre de remarque pour suivre ce que mon collègue M. Côté mentionne, actuellement la province de Québec et le gouvernement fédéral sont à négocier plusieurs terrains situés par exemple autour de Mirabel. Seulement dans mon comté, le ministère de la Défense nationale possède un champ de tir pour les soldats. C'est un non-sens quand on constate que cette région est maintenant urbaine et qu'en plus la province est à dépenser 6 ou 7 millions pour l'expropriation de tout le reste de la montagne de Saint-Bruno. Je ne sais pas si c'est l'endroit exact, mais je crois que pour ce qui est des propriétés des deux gouvernements on devrait peut-être demander à un groupe de députés aidés de fonctionnaires de procéder à l'inventaire des terrains possédés par les deux gouvernements et à l'étude des échanges possibles.

Ces échanges dans le moment font parfois l'objet de certains jeux politiques. Moi je trouve que la population que je représente est actuellement pénalisée de 12 millions et la population de Sorel également. Il y a une entente Canada-Québec de cinquante et quelque millions, et il y a 12 millions qui doivent venir dans mon comté. On retarde justement la signature de cette entente parce qu'on ne s'entend pas sur les bouts de terrains, des bouts de terrains qui appartiennent aux mêmes Canadiens.

Vous savez, qu'un terrain soit propriété de la Couronne par le biais du gouvernement fédéral ou par le biais du gouvernement provincial c'est quand même un bien de la Couronne appartenant aux mêmes citoyens. On parle d'un terrain en particulier, à Longueuil. Je me demande s'il n'y aurait pas lieu de faire une remarque et que l'on procède à un inventaire des biens possédés par chacun des gouvernements et aussi un inventaire des utilisations possibles de ces terrains.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** . . . as I understand the situation, the federal government is presently allowing use of some of its land by the provincial government and, indeed, the provincial government is allowing the federal government to use some of its land. The present situation, as I understand it, is that the Federal-Provincial Relations Office of the Prime Minister's unit is currently negotiating with Quebec on the total list or on a larger list in order to come to some rational decision which would benefit the population of Canada as a whole as to what the use of the land should be, as to who should best have ownership, and this decision would be taken in light of a broader situation.

[Interpretation]

**M. L. M. McGimpsey:** Je ne peux pas vous dire exactement où ces terrains se trouvent.

**M. Osbaldeston:** Si vous voulez, monsieur le président, je serais heureux de vous fournir ce renseignement, si ça vous était utile.

**Le président:** Monsieur Côté, M. Osbaldeston vous fournira ces renseignements.

**Mr. Côté:** In addition to this information, could you also tell me how the lands are used?

**M. McGimpsey:** Bien, monsieur.

**Le président:** Ces renseignements vous seront fournis, monsieur Côté.

Monsieur Loiselle.

**Mr. Loiselle (Chambly):** Mr. Chairman, I should like to pursue this further. Mr. Côté mentioned that the Province of Quebec and the federal government are presently negotiating for land around Mirabel. In my riding, the Department of National Defence owns a firing range. That is ridiculous, because the area is built up and the province must spend \$6 or \$7 million to expropriate the rest of St. Bruno mountain. I am not sure if that is the exact site, but I think that both governments might ask a group of members of Parliament, seconded by public servants to make an inventory of the lands that the government owns and to study possible exchanges.

At present, exchanges are more or less political gamesmanship. I think that the people I represent and the people of Sorel are being penalized to the tune of \$12 million. There is an agreement between the federal government and Quebec with over \$50 million, of which \$12 million should come to my riding. Signing of this agreement is being held up because they cannot come to terms on little parcels of land that belong to the same Canadians.

You realize that land owned by the Crown through the federal or the provincial government belongs essentially to the same citizens. I am thinking of a particular piece of land in Longueuil. Could we not perhaps make an inventory of lands owned jointly and of their possible uses?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, . . .

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** . . . si je comprends bien, le gouvernement fédéral cède l'emploi de son terrain au gouvernement provincial et il en va de même pour le gouvernement provincial. Actuellement, le bureau des relations fédérales-provinciales est entré en négociation avec la province de Québec afin de prendre une décision qui serait à l'avantage de la population entière du Canada en ce qui concerne l'utilisation du terrain et le droit de propriété. Cette décision sera prise dans un contexte plus large.

[Texte]

**Mr. Loiselle (Chambly):** All right.

**The Chairman:** All right, thank you, gentlemen.

We will now turn to paragraphe 83.

83. *Taxation of recaptured capital cost allowance with respect to vessels sold.*

We are told that the program is to expire on June 30, 1975. The department has stated that a report concerning the program's operations and effectiveness will be available by August 31, 1975.

Are there any further questions on paragraph 83?

**Mr. Towers:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** . . . what is going to happen when this report is made? If it is a bad report, will cognizance of that be taken by the Auditor General's department, will it be the Governor in Council or Cabinet, or will it be the responsibility of the Public Accounts Committee?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Sir, of course it is within the rights of the Public Accounts Committee to decide what interest it would take in such a report, so I would only speak to the government's action. Upon receiving this report, there are two sets of actions: one, we would want to make sure that anything done under the previous program was done in a manner which was certainly legal and prudent. I think more importantly, given a good program—and I am going to assume for the moment that, indeed, it was done legally—it would be perhaps more a question as to whether or not the program was effective in the realization of its objectives. That sort of information, of course, given a good program that is now expiring, would then be fed into any further program proposals to assist the ship industry. If the technique used in this program was found to be ineffective, as a result of this report, then, of course, we would adjust accordingly any new program proposals to ensure that the same ineffectiveness, if indeed that be the case, would not arise.

• 1155

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Will the budget proposals in any way affect this program, Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** I am advised that they will not, sir.

**The Chairman:** Are there any other questions? If not, we will turn to paragraph 84, gentlemen.

84. *STOL aircraft development.*

**The Chairman:** Under "Action taken", we are told: "The recommendation is not in accord with the present format for presenting information in the Estimates or Public Accounts. In view of the multiplicity of end products in various programs that are related, the application of the principle could result in very unwieldy accounting and reporting practices. This point will require further discussions between the offices of TBS and the Auditor General's staff".

[Interprétation]

**M. Loiselle (Chambly):** D'accord.

**Le président:** Bien, merci, messieurs.

Passons maintenant au paragraphe 83.

83. *Imposition de l'amortissement récupéré à la vente des navires.*

On nous informe que le programme se termine le 30 juin 1975. Le ministère a affirmé qu'un rapport concernant les opérations et l'efficacité du programme serait rendu public avant le 31 août 1975.

Y a-t-il d'autres questions au sujet du paragraphe 83?

**M. Towers:** Monsieur le président, . . .

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** . . . qu'est-ce qui va se passer après la communication du rapport? Si le rapport est mauvais, et que le bureau de l'Auditeur général en prend connaissance, qui en prendra la responsabilité, le Comité des comptes publics, le gouverneur en conseil ou le Cabinet?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur, le Comité des comptes publics a le droit de déterminer l'attention qu'il accordera au rapport; je ne peux donc vous parler que des mesures gouvernementales. Une fois le rapport publié, nous pourrions nous assurer que le programme avait été administré de façon légale et judicieuse. Si tel a été le cas—il s'agirait alors peut-être de déterminer si le programme avait atteint ses objectifs. Ces renseignements pourraient alors être communiqués aux administrateurs du programme suivant d'aide aux armateurs. Si jamais la technique utilisée s'avère intéressante, on pourrait s'en servir dans un autre programme.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Le budget va-t-il influencer ce programme, monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** On me dit que non.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions? Passons alors au paragraphe 84.

84. *Mise au point d'avion ADAC*

**Le président:** On signale que la recommandation ne correspond pas aux exigences de renseignements à fournir au Comité des prévisions ou des comptes publics. Le principe en question pourrait entraîner des procédures de comptabilité extrêmement compliquées puisqu'il s'agit d'une très grande variété de produits finis et de programmes. Les représentants du SCT et du bureau de l'Auditeur général devront en discuter plus en profondeur.

[Text]

Are there any questions? This was examined by our Committee on November 12, 1974. Are you satisfied with the action taken, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the report of the Committee that had been examining the Public Accounts of Canada has been referred to on more than one occasion in my 1973 and 1974 reports. Very recently, I did report to the Committee that we are in possession of an exposure draft. We are giving it intensive study. As a matter of fact, we should be meeting next week with representatives of the three departments that constitute the committee to go into this. Furthermore, at the meeting held on June 12 in connection with our financial management control study, in response to a question asked, I did reply that we are examining the kind and quality of information submitted to Parliament.

So this whole subject is under intensive review and I think the statement made here at this point, that it will require further discussion between the officers of the Treasury Board Secretariat and the Auditor General's staff is absolutely accurate. There certainly will be further discussions, and I think that, out of that, this will be one of the items that we will use by way of illustration as to where we think information can be improved.

**The Chairman:** One further question. Could we assume, then, that there may be further references to this item in further reports?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would put it this way, that we may not necessarily repeat this particular item again—it has been brought to our attention once—but the principle behind it certainly will be receiving attention.

**The Chairman:** Thank you. Any other questions?

Then we will turn, gentlemen, to paragraph 85.

85. *Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction for debts due to the Crown.*

**The Chairman:** Under "Action taken", we read: "The Public Accounts Committee has deferred action pending finalization of litigation on this matter". This was the point raised a moment ago by Mr. Flynn and, to the best of my knowledge, the court has not yet acted upon this case and therefore we can take no further action until it is cleared by the court.

**Mr. Towers:**

**Mr. Towers:** I am just wondering, Mr. Chairman, what our position is going to be on this situation. I am satisfied that a deliberate attempt at fraud did take place at that point in time. Is this the responsibility of the...

**The Chairman:** Mr. Towers, I would point out that we have not dealt with this matter because it is before the courts, and therefore any comments we may make for the public record could be construed as being injurious to the case. So, until it is passed by the courts, I would ask that we not discuss it in this Committee.

Hopefully, we will have an opportunity later, when it is finally clear of the courts, to examine the whole chapter on this particular matter.

**Mr. Towers:** Will it be brought to our attention when the case is completed in the courts, Mr. Chairman? Whose responsibility will it be? This is what I was getting at. Is it going to be the responsibility of the Auditor General or is it the responsibility of members of this Committee to follow this through and decide when it is the proper time to bring it to the surface?

[Interpretation]

Avez-vous des questions? Le Comité a étudié ce paragraphe 12 novembre 1974. Êtes-vous satisfait des mesures correctives, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai signalé ce problème à plusieurs reprises au Comité des comptes publics dans mes rapports de 1973 et 1974. Je vous ai récemment fait savoir que l'on nous a fait parvenir un projet de solution que nous sommes en train d'étudier en détail. La semaine prochaine, nous allons justement rencontrer les représentants des trois ministères qui ont créé un groupe de travail. Lors de la réunion du 12 juin, consacrée entre autres à notre étude de contrôle de la gestion des finances, j'ai répondu que nous évaluons la qualité des renseignements présentés au Parlement.

Vous voyez que nous faisons un effort concerté à cet égard et qu'il va falloir en discuter plus en détail avec le secrétariat du Conseil du Trésor et le bureau de l'Auditeur général. Il y aura d'autres discussions, c'est sûr, et nous nous en servons afin de montrer comment les renseignements peuvent être améliorés.

**Le président:** Une question encore. Est-ce que cela signifie que vos rapports à venir vont signaler cette question?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous n'allons pas nécessairement revenir sur ce même paragraphe, mais nous n'allons pas oublier le principe.

**Le président:** Merci. Avez-vous d'autres questions?

Passons au paragraphe 85.

85. *Acquisition of Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne.*

**Le président:** On signale que le Comité des comptes publics a décidé d'attendre que la question soit tranchée avant de prendre des mesures. M. Flynn vient de soulever ce problème. Si je suis bien renseigné, les tribunaux n'en ont pas encore décidé et nous ne pouvons pas encore prendre d'action.

Monsieur Towers.

**M. Towers:** Quelle attitude allons-nous adopter, monsieur le président? Je suis sûr qu'il y a eu tentative délibérée de fraude. Est-ce la faute...

**Le président:** Permettez-moi de vous faire remarquer que nous n'avons pas encore étudié ce paragraphe, parce que les tribunaux en ont été saisis et que tout ce que nous pourrions en dire risquerait de porter préjudice à la décision. Pour cette raison, je vous demande de bien vouloir vous abstenir de toute remarque.

J'espère néanmoins que nous allons avoir l'occasion d'étudier toute cette question une fois que les juges se seront prononcés.

**M. Towers:** Va-t-on nous présenter ce paragraphe encore une fois, une fois que les tribunaux se seront prononcés? A qui incombera la responsabilité? Voilà ce que je voudrais savoir. Est-ce que ce sera la responsabilité de l'Auditeur général ou bien des membres du Comité?

[Terte]

• 1200

**The Chairman:** Mr. Macdonell might like to answer that.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, at the time this was under consideration by the Committee I was asked, as I recall, if I would give an assurance that this matter would be continued to be reported in my report to the House of Commons until such time as it could be examined, and I gave such assurance.

**The Chairman:** Is that satisfactory, Mr. Towers?

**Mr. Towers:** Yes.

**The Chairman:** All right. Gentlemen, we will carry on to paragraph 86, Local Initiatives Program, weaknesses. This was repeated under paragraph 55 of the 1974 Report and was examined by the Committee in November of 1974 and on May 15, 1975.

This is what we have under Action Taken:

that the Department has taken the following actions to attain improvement:

(1) Monitoring techniques by departmental offices have been improved.

(2) More detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records provided to sponsors.

(3) Regulations and use of subcontracts as specified; and

(4) Selection of projects largely made the responsibility of community advisory groups.

The Office of the Auditor General has indicated substantial improvement has taken place in this program.

Do we have any questions, gentlemen, on paragraph 86? Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Yes, Mr. Chairman. Perhaps it is an unfair question to pose to the Auditor General at this time, but I would like to ask him if he is satisfied that we are making progress as fast as we should be. As a member of this Committee and as a member of Parliament I am certainly not satisfied with the way the whole program is operating. At the present time I notice that \$285 million is being allocated out of the present budget to a continuation of the fund and I am not really satisfied that the federal government is really in a position to administer the program properly. I have long been an advocate of having the municipal body administer the program to a greater degree than to try to establish an advisory group to keep books and ensure that there is adequate value for the tax dollars that are spent. As I said earlier, I realize it is an unfair question to ask Mr. Macdonell at this time because of the situation, but I wonder if he would like to make a comment.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, as I mentioned earlier, and I will not dwell on it, I have not been able to give the usual amount of time in preparing for this meeting because I only arrived in last night.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** A l'époque où le Comité a étudié ce paragraphe, on m'avait demandé si je pouvais vous donner l'assurance que je continuerais à en faire rapport à la Chambre des communes jusqu'à ce qu'on puisse étudier la question; je vous l'ai donnée.

**Le président:** La réponse vous satisfait-elle, monsieur Towers?

**M. Towers:** Oui.

**Le président:** Très bien. Passons au paragraphe 86, faiblesses du programme d'initiative locale. Il s'agit du paragraphe 55 du rapport de 1974 étudié en comité le 15 mai 1975 et au mois de novembre 1974.

A la colonne des mesures correctives prises je lis que:

Le ministère a pris les mesures correctives suivantes:

1. Amélioration des techniques de contrôle utilisées par les fonctionnaires.

2. Publication de brochures et de dossiers plus détaillés facilitant la comptabilité à rendre aux promoteurs.

3. Les règlements et les sous-contrats doivent être traités selon les spécifications et

4. La responsabilité de la sélection des projets incombe surtout au groupe consultatif des circonscriptions.

L'auditeur général signale des améliorations considérables dans la réalisation du programme.

Avez-vous des questions au sujet du paragraphe 86? Monsieur Towers?

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. L'auditeur général pense-t-il que nous progressons assez rapidement? Je sais que ce n'est pas une question facile, mais en tant que membre de ce Comité et de député, je suis mécontent du fonctionnement du programme. Le budget actuel consacre 285 millions de dollars à ce fonds et je me demande si le Gouvernement fédéral est vraiment en mesure d'administrer ce programme proprement. Depuis longtemps, je plaide en faveur d'une plus grande participation des gouvernements municipaux, ne pouvant pas me contenter de la création de groupes consultatifs chargés de la comptabilité et du contrôle du rendement. Je sais que ce n'est pas le moment de poser cette question à M. Macdonell, mais j'aimerais bien avoir son opinion.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je vous ai déjà dit que je n'ai pas pu me préparer à cette réunion aussi bien que d'habitude puisque je ne suis rentré qu'hier soir.

**[Text]**

At the hearing that was held recently at which the Deputy Minister was present he tabled a booklet, for example, of instructions on the procedure for handling this. Our representative, Mr. Gilhooly, who has been close to this program, went on record that we certainly have detected an improvement. We are also aware that this is not the easiest kind of a program to administer because of its very nature. I think the statement that is made here, "The Office of the Auditor General has indicated substantial improvement has taken place in this program" was discussed with Mr. Chatelain by Mr. Mensforth within the last few days and I am sure it does represent our opinion. I think it is reasonable to say, Mr. Chairman, that Mr. Towers is putting his finger on one of the more difficult programs to administer.

My colleague, Mr. Cross, has reminded me that the Crown has also had problems with municipalities under the earlier winter works programs. With your permission, Mr. Chairman, perhaps Mr. Chatelain or Mr. Douglas might care to make some observations.

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** Yes. I do not have very much to add to what Mr. Macdonell has just said. As a matter of fact, as Mr. Towers raised the question I was thinking this was the exactly the type of answer I was planning to give if I were asked.

We realize the problems in administering such a program from the company controlled point of view. We have noted marked improvements over the last year, but we will continue to monitor the administration of these programs, again from an accounting control point of view, and we will continue to report on these. We will report progress but, at the same time, I believe it is really impossible to hope for perfection in this type of program.

• 1205

**The Chairman:** I think Mr. Towers was merely entering a caveat that you would continue to keep an eye on local initiative programs. I note the Office of the Auditor General has indicated substantial improvement, but this does not mean that he is entirely satisfied.

Gentlemen, we will turn to paragraph 90.

90. *Inadequate control over supply items.*

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

**M. Loiselle (Chambly):** Pourrait-on revenir au paragraphe 86? L'ampleur du programme Perspectives-Jeunesse...

**Une voix:** Quelle page?

**M. Loiselle (Chambly):** Le paragraphe 86, juste un commentaire.

Vu l'ampleur des programmes de Perspectives-Jeunesse et Initiatives locales, lorsque le Vérificateur général fait des démarches auprès des fonctionnaires et leur soumet des mesures de contrôle, il serait souhaitable qu'il fasse part des recommandations qui lui sont faites à chacun des députés qui ont une certaine surveillance à exercer sur chacun des projets et qui sont peut-être les personnes les mieux placées pour le faire. Je vais appeler les choses par leur nom, à chaque fois qu'un député veut se mettre le nez dans un projet d'Initiatives locales ou Perspectives-Jeunesse, on est tenté de l'accuser de faire de la politique et du patronage. Mais je ne connais pas un seul fonctionnaire qui connaît mieux mon comté que moi et j'estime que nous

**[Interpretation]**

Le sous-ministre a présenté entre autres une brochure d'instructions lors de la réunion que nous avons eue récemment. Notre représentant M. Gilhooly qui contrôle ce programme est intervenu pour dire que nous avons constaté de l'amélioration. Nous savons que ce n'est pas un programme facile à administrer par sa nature même. Je pense que notre remarque disant que le bureau de l'auditeur général signale des améliorations considérables dans le fonctionnement du programme a été discutée ces derniers jours par M. Chatelain et M. Mensforth et reflète notre opinion. Je dois dire que M. Towers vient de mettre le doigt sur un des programmes les plus difficiles à administrer.

Mon collègue, M. Cross vient de me rappeler que la Couronne a également eu des problèmes avec les municipalités concernant les programmes d'emploi d'hiver. M. Chatelain ou M. Douglas pourraient peut-être vous fournir davantage de détails, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Oui. Je n'ai pas grand chose à ajouter à ce que vient de dire M. Macdonell. J'aurais, en fait, répondu exactement la même chose si M. Towers s'était adressé à moi.

Nous sommes conscients des problèmes d'administration que pose un tel programme. Nous avons constaté des améliorations considérables au cours de l'année dernière, mais nous allons continuer à contrôler ces dépenses et à en faire rapport. Nous ne pouvons cependant pas espérer la perfection.

**Le président:** Je crois que M. Towers voulait simplement vous avertir qu'il fallait surveiller les programmes d'initiative locale. Je constate que l'Auditeur général a fait remarquer de grandes améliorations, mais cela ne veut pas dire qu'il soit tout à fait satisfait.

Messieurs, passons au paragraphe 90.

90. *Contrôle insuffisant des fournitures*

**Le président:** Monsieur Loiselle.

**Mr. Loiselle (Chambly):** Could we come back to paragraph 86? Taking into consideration the size of the Opportunities for Youth Program...

**An hon. Member:** Which page?

**Mr. Loiselle (Chambly):** Paragraph 86, one comment.

Could the Auditor General make known to the members who are concerned with Local Initiatives projects in their areas, the recommendations he has been given and the steps he has taken. Certainly these members have an advantage because they know what is going on. Let us get down to brass tacks: every time a member concerns himself with a local initiative or a side project, he is accused of grandstanding or favouritism. However, I cannot think of any civil servant who knows my riding better than I and I think we are better qualified to watch over the projects. We could not control every single expenditure of the program; we are sometimes too far away. Two steps should be taken: there should be an administrative investigation, in

*[Texte]*

sommes peut-être les personnes les plus en mesure de surveiller l'évolution. Nous ne sommes peut-être pas en mesure de surveiller l'exactitude de chacune des dépenses, mais pour ce qui est des Initiatives locales et de Perspectives-Jeunesse, il me semble que les députés soient beaucoup trop éloignés. Il y a deux contrôles à effectuer: un contrôle qui est strictement administratif où, là, le député a vraiment besoin de votre appui et aussi le contrôle du bien-fondé de la valeur des projets. Et c'est quasiment une vraie chinoiserie de tenter parfois de dissuader les fonctionnaires d'un tel projet parce qu'on sait que cela n'aura aucune espèce de résultat positif sur la communauté. Et on nous dit qu'en vertu du grand principe, si vous voulez, de l'objectivité, le député ne doit pas intervenir.

Alors, je trouve que nous pourrions vous donner un bon coup de main et ce serait peut-être une recommandation que vous pourriez faire. A mon avis, un député, qu'il soit conservateur, NPD, créditiste ou libéral, s'il a été élu dans son comté c'est parce qu'il doit le connaître et je pense que c'est la personne la mieux placée pour vous donner les renseignements sur la valeur des projets, pour se rendre compte de l'honnêteté de ceux qui ont la responsabilité de l'administration et de la qualité de leur travail. Alors, je crois, monsieur le Vérificateur général, que cela pourrait être une recommandation vraiment valable.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Loisel. Have you any comment to make on Mr. Loisel's observations, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think I would merely say first that if any member of Parliament, or indeed any member of the public, brings any matter to our attention that is within the scope of our responsibilities we take it very seriously and act upon it in every way that we can. If Mr. Loisel is referring to whether we should initiate discussions based on our examinations of any deficiencies that come to our attention in the course of our examinations and take them up with individual members of Parliament, I rather feel that the law clearly states that I am to report to the House of Commons, and I think I would have to do that.

I see the practicality behind Mr. Loisel's thoughts, but I would have to give some careful thought as to whether that is really proper in accordance with my statutory duties under the act. That is not to try to be obstructive. I think we are all interested in getting things corrected where there are deficiencies.

I am not sure whether Mr. Chatelain might wish to comment on that. He has had many years in the Public Service, both in the federal government and in the Quebec government. I think I would like to see whether Mr. Chatelain would have anything to supplement my answer.

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**M. Chatelain:** Bien, monsieur le président, je comprends exactement le point qui a été soulevé par M. Loisel. Étant donné la façon dont nous exerçons nos fonctions, nous vérifions et consultons les ministères, je crois que votre recommandation, que je trouve tout à fait valable, devrait plutôt s'adresser au ministère lui-même, parce que vous savez qu'au cours de l'année nous faisons des recommandations nous-mêmes aux ministères en vue d'améliorer les contrôles. Le ministère en suggère aussi, et nous demandons ce que nous en pensons, il recherche notre avis. Mais je crois bien qu'en cours de route il serait peut-être préférable, ou même souhaitable que le ministère mette en application votre recommandation; mais l'initiative devrait à ce

*[Interprétation]*

order to help the member of Parliament; and the worth of the project should be evaluated. It is sometimes impossible to persuade public servants that certain projects will have no positive effect on the community. And we are told that a member should not intervene, because he must be objective.

You could perhaps take that suggestion into consideration. In my opinion, a member of Parliament, regardless of the party he belongs to, is elected because he knows his riding. I think he is the most valuable person to look to when decisions are worth being made concerning projects and the people who will eventually run them. I feel, Mr. Auditor General, that this is a valuable suggestion.

**Le président:** Merci, monsieur Loisel. Vous avez une observation à faire, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je voudrais simplement dire que si un député, ou un citoyen fait des recommandations qui portent sur nos responsabilités, nous les prenons au sérieux et en tenons compte. M. Loisel suggère que nous devrions faire part de nos enquêtes et de leurs résultats aux députés. Cependant, la loi indique clairement que je dois faire un rapport à la Chambre des communes; c'est ma première responsabilité.

Je reconnais le bien-fondé de la suggestion de M. Loisel, mais je dois voir si une telle façon de procéder serait compatible avec mes fonctions comme les définit la loi. Je ne veux pas élever d'obstacles, car je pense que nous voulons tous prendre des mesures correctives là où il y a lieu.

M. Chatelain désire-t-il faire une observation. Il travaille depuis longtemps à la Fonction publique, pour le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Je voudrais savoir si M. Chatelain a des observations supplémentaires.

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, I understand Mr. Loisel's point very well. Our job is to examine and to consult with the Departments. I think your recommendation, which I find of value, should be addressed to the Department concerned. You see, during the year, we submit recommendations to the Departments in order to improve control measures. The Department has recommendations to make also and they sometimes ask us for our opinion. Sometimes it may be preferable for a Department to put one of your suggestions into practice; however, the initiative should come from that Department, because I do not think we are in any position to apply your suggestion. As the Auditor General said, we make our report to the Com-

[Text]

moment-là venir du ministère lui-même, parce que je ne crois pas que nous soyons dans une position pour implanter votre recommandation. Comme le Vérificateur général vient de l'indiquer, nous faisons rapport à la Chambre. Et évidemment nous fournissons les avis qui sont demandés, mais nous les fournissons aux administrateurs des programmes dans les ministères.

• 1210

**M. Loiselle (Chambly):** Mais est-ce qu'il n'y aurait pas justement...

**The Chairman:** In the interest of time, Mr. Chatelain, I think it is a very interesting proposal and it is good to have this on the record. Regardless of partisan politics, if all of us would follow through with Mr. Loiselle's recommendations and write to the Minister along the lines you have suggested, this would be helpful. But I think we should leave it lay at that point.

Gentlemen, we must carry on because we still have 13 items to deal with. We will carry on to paragraph 90.

90. *Inadequate control over supply items.*

**The Chairman:** Are there any comments on paragraph 90?

I note under action:

A number of steps have been taken to obtain significant improvements in this area. The Auditor General's office has indicated they are satisfied positive steps are being taken to resolve this matter and are monitoring progress.

Have we any comments on paragraph 90?

**Mr. Towers:** I presume, Mr. Chairman, this is one that there also will be a caveat placed on, because it will be a continuing problem.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Yes, sir.

**The Chairman:** Thank you.

Gentlemen, we will carry on to paragraph 91.

91. *Unsuccessful assembly of fuses.*

**The Chairman:** Have we any questions on paragraph 91? I note under the statement by Mr. Osbaldeston, that no further action is required. Would you care to comment as to why no further action is required, Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, the situation, as I understand it, is that the particular activity has been terminated and it is for that reason that, in this particular situation, no further action is required. That does not address itself to the continuing requirement, when similar situations arise, to try to eliminate this particular problem from arising. It is a termination of the program, sir.

**The Chairman:** Thank you. Any further comment? If not, we turn to paragraph 92.

[Interpretation]

mons. Evidently, we make recommendations when we are asked to, but we make them to the program administrators in the Departments.

**Mr. Loiselle (Chambly):** But is that not just...

**Le président:** Nous n'avons pas beaucoup de temps, monsieur Chatelain, mais c'est une recommandation intéressante et je suis content que nous l'ayons entendue. De façon objective, si nous suivions la recommandation de M. Loiselle d'écrire au ministre, cela serait utile. Cependant, laissons cette question de côté.

Messieurs, il nous reste encore 13 paragraphes. Passons au paragraphe 90.

90. *Contrôle insuffisant des fournitures.*

**Le président:** Y a-t-il des observations au sujet du paragraphe 90?

Je constate sous la rubrique mesures prises:

Le ministère a pris des mesures collectives pour remédier à la situation décrite par le Solliciteur général. L'Auditeur général est satisfait des mesures positives afin de résoudre la question, mais continue à surveiller les progrès.

Y a-t-il des observations au sujet du paragraphe 90?

**M. Towers:** Je crois, monsieur le président, que cette question devrait faire l'objet d'un avertissement puisqu'elle continue à causer des problèmes.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Oui, monsieur.

**Le président:** Merci.

Messieurs, passons au paragraphe 91.

91. *Assemblage infructueux des détonateurs.*

**Le président:** Y a-t-il des questions au sujet du paragraphe 91? Je constate que d'après la déclaration de M. Osbaldeston, d'autres mesures collectives ne sont pas nécessaires. Pourriez-vous nous en donner la raison, monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, l'activité a été complétée et c'est la raison pour laquelle elle ne fait plus l'objet de notre étude. Cependant, il demeure nécessaire d'empêcher qu'une telle situation ne se reproduise. Le programme a été terminé, monsieur.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres observations? Sinon, passons au paragraphe 92.

[Texte]

92. *Higher cost of procurement in Canada.*

**The Chairman:** This was examined by the Committee on October 31. Are there any questions on paragraph 92? We have a statement under action, that no further action is required, and again I might ask Mr. Osbaldeston to comment as to why no further action is required on this matter.

**Mr. Osbaldeston:** Sir, relative to this particular item that was brought forward, the transaction of course has been completed. The point, I believe, of the Auditor General's comment was to the effect that he wished to be advised when a decision was being made to exceed the 10 per cent premium paid to a Canadian when a purchase is made. It is my understanding that indeed the Auditor General's office is now satisfied that he does receive full explanation from the departments in these situations.

**The Chairman:** Any further questions on paragraph 92?

If not, we turn to paragraph 95.

95. *Late-delivery penalty clauses.*

**The Chairman:** Under action taken I note:

The question of late-delivery penalty clauses has been considered in revising the policy and guidelines on contracting in the Government of Canada which is expected to be published shortly.

Are there any questions on paragraph 95? Any further comments on this matter by you, Mr. Macdonell? Mr. Chatelain? No?

• 1215

We turn now to Paragraph 96—Special services provided by the Department of National Defence. Under action taken I note the department has done substantial work to establish procedures governing provision of services or benefits to nondefense agencies. The Office of the Auditor General has indicated that there is a very significant reduction in services provided without adequate recovery. Are there any questions or comments on Paragraph 96?

We turn then to Paragraph 100—No provision in the Excise Tax Act for cancellation of wholesaler's licence when the nature of business changes. I note under action taken that this matter is being considered in the context of the commodity tax review which is underway. Are there any questions on that paragraph?

If not, we turn to Paragraph 101—interest charged on re-assessment. This was examined by the Committee on December 17. Under action taken we see departmental legal opinion is that the procedures of the department are in accordance with Section 6(c) of the Income Tax Act. Also a study was carried out to determine if taxpayers were handling their accounts to reduce interest charges, and the study failed to disclose any instances of abuse. In view of the results of this study, the Auditor General agrees that no further action is necessary at the present time.

[Interprétation]

92. *Coût d'approvisionnement plus élevé au Canada.*

**Le président:** La question a été étudiée par le Comité le 31 octobre 1974. Y a-t-il des questions au sujet du paragraphe 92? Je constate qu'il n'y a pas d'autres mesures à prendre, et je demanderai encore une fois à M. Osbaldeston de nous en dire la raison.

**M. Osbaldeston:** Monsieur, l'affaire a été conclue. L'Auditeur général voulait que l'on lui signale lorsqu'une décision avait été prise de dépasser la prime de 10 p. 100 déboursée à un Canadien lors d'un achat. Je crois que l'Auditeur général est satisfait des explications qu'il reçoit lorsque cette situation se produit.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions au sujet du paragraphe 92?

Sinon, passons au paragraphe 95.

95. *Clauses de pénalité pour retard dans les livraisons.*

**Le président:** Je constate qu'on a pris les mesures suivantes:

Le ministère a examiné le problème des clauses de pénalité pour retard dans les livraisons dans le cadre de sa revue de la politique et des directives sur l'adjudication de contrats du gouvernement du Canada qui doit sortir sous peu.

Y a-t-il d'autres questions au sujet du paragraphe 95? Voulez-vous faire d'autres observations, monsieur Macdonell? Monsieur Chatelain?

Nous passons maintenant au paragraphe 96, Services spéciaux fournis par le ministère de la Défense nationale. Je constate qu'entre autres, le ministère a fixé les procédures régissant la fourniture de services ou de prestations à des agences ne faisant pas partie de la Défense. Le Bureau de l'Auditeur général signale que les services fournis ont diminué très sensiblement sans que pour autant ces montants aient été entièrement recouvrés. Y a-t-il des questions au sujet du paragraphe 96?

Nous passons donc au paragraphe 100,— Absence de disposition dans la Loi sur la taxe d'accise pour l'annulation de permis de grossiste, lorsque l'entreprise change de caractère. Je remarque que sous la rubrique des mesures prises, cette question est actuellement à l'examen dans le cadre de la révision des taxes sur les marchandises. Y a-t-il des questions sur ce paragraphe?

Passons donc au paragraphe 101, Intérêt pour réévaluation, question qui a déjà été examinée par le Comité le 17 décembre dernier. Sous la rubrique des mesures prises, nous notons que le conseiller juridique du Ministère est d'avis que les procédures du Ministère sont conformes à l'article 6(c) de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Par ailleurs une étude a été effectuée pour déterminer si les contribuables manipulaient leurs comptes en vue de réduire les intérêts, mais aucun cas d'abus n'a été signalé. Étant donné les résultats de cette enquête, l'Auditeur général est d'avis que des mesures supplémentaires ne s'imposent pas pour le moment.

[Text]

That is Mr. Osbaldeston's statement. Would you verify that, Mr. Macdonell?

Mr. Macdonell: Yes, sir.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions?

We turn to Paragraph 102—insufficient penalty for late payment of income tax. Under action taken I note that action to allow changing interest rates by regulation is being taken. The CPP was amended effective January 1, 1975, to this effect and amendments to the UI Act received first reading in January 1973, but have not yet been re-introduced. Are there any comments on Paragraph 102?

Mr. Towers: I presume we are actually just talking about the interest—the six per cent interest was relevant a few years ago. Today, it is no longer relevant. Is that correct?

Mr. Osbaldeston: That is correct.

The Chairman: Are there any further questions on this paragraph? If not, we turn to Paragraph 103—Income tax owing by nonresidents. I note on the action taken that the question of confidentiality of tax information is under consideration by representatives of Justice, National Revenue (Taxation), and Finance. One of the points under consideration is the publication of the names of taxpayers whose accounts are written off.

This matter I note, Mr. Osbaldeston, is under consideration. Does this mean it is under consideration by the Ministers of the Crown?

Mr. Osbaldeston: My recollection is that at this point in time it is under consideration at the officials level. It will, of course, be brought to the attention of Ministers, but I do not believe it has yet been brought to their attention. The staff works is proceeding.

The Chairman: Are there any further questions or comments? Mr. Towers.

Mr. Towers: Mr. Chairman, after the accounts are written off, if the individuals return to Canada would they then become liable for payment?

Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Treasury Board Secretariat): Yes, sir. In all the accounts receivable for the Government of Canada the phrase "written off" is a misnomer. They are never actually written off. They are held in memorandum accounts and they are pursued if the fellow should return.

Mr. Towers: Thank you.

The Chairman: We turn now to Paragraph 110—Cost of unused accommodation. I am looking to see if we had any action on that. Mr. Osbaldeston states that no further action is required.

Do you agree with that comment, Mr. Macdonell?

Mr. Macdonell: I will have to refer that to Mr. Chate-lain. I did not have enough time to prepare for this.

[Interpretation]

Voilà donc la déclaration de M. Osbaldeston. Vous voudriez bien la vérifier, monsieur Macdonell?

M. Macdonell: Oui.

Le président: Je vous remercie. Y a-t-il d'autres questions?

Nous passons au paragraphe 102,—Amendes insuffisantes pour retard de paiement de l'impôt sur le revenu. Sous la rubrique des mesures prises, je note qu'un règlement va être mis au point pour tenir compte de la fluctuation des taux d'intérêt. A cette fin, le régime des pensions du Canada a été modifié le 1<sup>er</sup> janvier 1975, tandis que des amendements à la Loi sur l'assurance-chômage sont passés en première lecture en janvier 1973 et n'ont pas encore été réintroduits. Y a-t-il des commentaires au sujet du paragraphe 102?

M. Towers: Il s'agit du fait que le taux d'intérêt de 6 p. 100 applicable il y a quelques années est plus actuel maintenant.

M. Osbaldeston: C'est exact.

Le président: Y a-t-il d'autres questions au sujet de ce paragraphe? Sinon, nous passons au paragraphe 103,—Impôt sur le revenu dû par des non-résidents. Je note à la rubrique des mesures prises que la question du caractère confidentiel des renseignements sur l'impôt sur le revenu est actuellement à l'examen par les fonctionnaires du ministère de la Justice, du Revenu national (impôt) et du ministère des Finances. Une des questions à l'étude est la publication éventuelle des noms des contribuables dont les comptes ont été liquidés.

Est-ce que cela signifie que cette question est actuellement examinée par les ministres de la Couronne?

M. Osbaldeston: Ce sont des fonctionnaires du Ministère qui s'occupent de cette question en ce moment. Elle sera bien entendu signalée à l'attention des ministres, mais pour le moment c'est le personnel qui s'en occupe.

Le président: Y a-t-il d'autres questions. Monsieur Towers.

M. Towers: Lorsque ces comptes sont liquidés et si les intéressés reviennent au Canada, est-ce qu'ils seraient tenus d'effectuer ces paiements?

M. S. Mensforth (secrétaire adjoint, division de l'administration financière, Secrétariat du Conseil du Trésor): Oui, car il est en réalité faux de parler de comptes liquidés en ce qui concerne les comptes encaissés du gouvernement fédéral. En fait ces comptes ne sont jamais liquidés, mais simplement classés au cas où les débiteurs reviendraient au pays.

M. Towers: Je vous remercie.

Le président: Nous passons maintenant au paragraphe 110,—Coût des locaux non utilisés. M. Osbaldeston dit qu'aucune autre mesure n'est nécessaire.

Vous êtes d'accord, monsieur Macdonell?

M. Macdonell: Je demanderais à M. Chatelain de répondre car je n'ai pas eu le temps d'examiner la question.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, as was indicated earlier, when this comment appeared, it meant insofar as these particular transactions were concerned. Because this particular event happened, it was considered by the Public Accounts Committee, but the particular event will not repeat itself in these same circumstances. However, we have reported in the following year other similar instances and in the future we shall continue to report other instances, if they occur again.

**The Chairman:** Thank you Mr. Chatelain.

### 113. Opportunities for Youth

**The Chairman:** This was examined by the Committee on November 21, 1974 and, under "action taken", I note that "More detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records had been provided to sponsors. The Office of the Auditor General have noted significant improvement in this program".

Have you any further comments on paragraph 113, Mr. Macdonell or Mr. Chatelain?

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, this is similar, really, to the item we discussed a little while ago, on the Local Initiatives Program.

**The Chairman:** Item 86?

**Mr. Chatelain:** Yes.

**The Chairman:** Are there any questions?

Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Just one question. There were some cases before the court, as I remember. As soon as these cases are reconciled in the court, then that is the end of it: is my understanding correct? Or will there be a follow-up?

**The Chairman:** Mr. Chatelain, Mr. Macdonell?

**Mr. Chatelain:** As in other cases, we continue to monitor these until satisfactory action has been obtained; but in these court cases, we will review, I suppose, the court decisions, though I do not believe that anything would be accomplished in reporting any further on these.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. We will turn now to Paragraph 115.

### 115. Acquisition of Electric Typewriters

**The Chairman:** This was examined by the Committee on November 5, 1974 and under "Action taken", I read: "DSS issued a study on electric typewriters which is updated annually in order to give departments the latest information on technical developments and on total costs. The study includes the technical features of each model of electric typewriter presently available off Standing Offers arranged by DSS to allow for a comparison between models and manufacturers to assist the customer to make the best selection. The Auditor General's Office are satisfied that this action will allow departments to make purchases which are justifiable". Again, I note this is Mr. Osbaldeston's statement. Are you in agreement with it?

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Monsieur le président, ce commentaire se rapporte exclusivement à cette catégorie de transaction? Le Comité des comptes publics a examiné la question, mais il s'agit d'un fait isolé qui ne risque pas de se répéter dans des circonstances identiques. Cependant, nous avons à signaler des cas analogues qui se sont produits l'année suivante et à l'avenir nous continuerons à le faire s'ils devaient se reproduire.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Chatelain.

### 113. Perspectives Jeunesse.

**Le président:** Cette question a été examinée par le Comité le 21 novembre 1974 et sous la rubrique Mesures prises, je remarque que des brochures plus détaillées sur la tenue de livres comptables ont été fournies aux parrains des programmes. Le Bureau de l'Auditeur général signale une amélioration sensible dans ce programme.

MM. Macdonell ou Chatelain, auriez-vous quelque chose à ajouter au sujet du paragraphe 113?

**M. Chatelain:** Ce paragraphe est analogue à celui que nous avons discuté il y a quelques moments dans le Programme d'initiatives locales.

**Le président:** Vous voulez dire le poste 86?

**M. Chatelain:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

Monsieur Towers.

**M. Towers:** Certains cas ont été déferés devant les tribunaux; j'aimerais savoir si l'affaire en reste là ou s'il y a d'autres mesures de contrôle?

**Le président:** Monsieur Chatelain ou monsieur Macdonell.

**M. Chatelain:** Comme dans d'autres cas, nous suivons l'affaire jusqu'à ce que des résultats satisfaisants aient été obtenus. En l'occurrence, nous allons examiner le verdict rendu par les tribunaux, mais je ne pense pas qu'il soit utile de faire d'autre rapport sur cette question.

**Le président:** Je vous remercie. Nous passons maintenant au paragraphe 115.

### 115. Achat de machines à écrire électriques.

**Le président:** Cette question a été examinée par le Comité le 5 novembre 1974 et sous la rubrique Mesures prises, je vois que le ministère des Approvisionnements et Services a rédigé une étude sur les machines à écrire électriques, étude qui est mise à jour annuellement, en vue de fournir aux différents ministères les renseignements les plus récents sur les progrès techniques et les coûts globaux. Cette étude comporte les caractéristiques techniques de chaque modèle de machine à écrire électrique actuellement offerte par le ministère des Approvisionnements et Services de façon à permettre une comparaison entre les différents modèles et à aider les clients à effectuer un choix judicieux. Le Bureau de l'Auditeur général estime que cette mesure permettra aux ministères de faire des achats judicieux. C'est la conclusion de M. Osbaldeston. Êtes-vous d'accord?

[Text]

**The Chairman:** Mr. Chatelain or Mr. Macdonnell.

Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** We cannot disagree with the statement that if more information is provided, this will allow the departments to use, perhaps, better judgment; but this does not mean, though, again, that we will not monitor or question these items further in the future.

**The Chairman:** Thank you.

We will turn to paragraph 116.

116. *Errors in Public Service Superannuation Account Pension and Contribution Calculations*

**The Chairman:** This was repeated under paragraph 78 of the 1974 Report and examined by the Committee on May 22, 1975. Under "Action taken", I read: "Actions taken to improve procedures have not totally resolved this problem. Steps are being taken to examine the Act and Regulations to simplify the requirements with a view to overcoming the difficulties". Have you any questions on that paragraph?

Are you satisfied, Mr. Macdonell, with the action that has been taken on this matter?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, as I recall, the testimony by Mr. Yeomans was to the effect that they were pursuing a course of attempting to simplify these regulations, which admittedly are very complex. We intend to pursue this.

The reason that I outlined this at that particular Committee hearing was because it had been in the report of the Auditor General for at least ten years that we regarded the incidence of errors as too high. Certainly some improvement has been achieved, but as I said—and I think I used these words: "We will continue to hound the department until we feel it has reached a satisfactory level".

**Mr. Osbaldeston:** May I just make one comment, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Apparently the hounding has had some effect, according to my notes, because the incidence of errors within the Superannuation Division has been reduced by approximately 83 per cent. So I think that the action as reported by the Auditor General has had its effect.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, I presume that these are human errors and not deliberate?

**Mr. Osbaldeston:** They are human errors but I understand, Mr. Chairman, that the human errors are compounded by the procedural and technical regulations. In other words, it increases the likelihood of error.

• 1225

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. We now will turn to Paragraph 117, Contracting for Aircraft Repair and Overhaul without Competition.

You will note the Department of Supply and Services awarded contracts for repair and overhaul of aircraft engines without the invitation of competitive tender, resulting in a premium cost estimated at 10 per cent. Under action taken we note that contracts for 1974-75 and 1975-76 were awarded on the basis of competitive bids.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Chatelain ou monsieur Macdonell.

Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Il ne fait pas de doute que si le ministère dispose de plus de renseignements, il pourra faire un choix plus judicieux; ce qui ne signifie pas pour autant que nous n'allons pas contrôler ces postes à l'avenir.

**Le président:** Je vous remercie.

Nous passons maintenant au paragraphe 116.

116. *Erreurs dans le calcul des pensions du compte de pensions de retraite de la Fonction publique*

**Le président:** Ce poste est repris du paragraphe 78 du Rapport de 1974 et a été examiné par le Comité le 22 mai 1975. Sous la rubrique Mesures prises, je vois que des actions prises pour améliorer ces procédures n'ont pas entièrement résolu le problème. Des mesures sont prises en vue d'examiner la Loi et les Règlements, en vue de simplifier les dispositions, de façon à surmonter ces difficultés. Y a-t-il des questions au sujet de ce paragraphe?

Vous êtes d'accord avec les mesures qui ont été prises à ce propos, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Si je me souviens bien, M. Yeomans avait dit qu'il cherchait à simplifier ces règlements qui sont en effet fort complexes. Cette question sera poursuivie.

La raison pour laquelle j'ai relevé ce problème, c'est qu'il a toujours figuré dans le rapport de l'Auditeur général au cours des 10 dernières années. Des améliorations ont effectivement été réalisées mais, comme je vous l'ai dit, nous allons continuer à talonner le ministère jusqu'à ce que des résultats satisfaisants aient été obtenus.

**M. Osbaldeston:** Puis-je ajouter un mot, monsieur le président?

**Le président:** Allez-y.

**M. Osbaldeston:** Ces vérifications ont dû porter fruits, car les erreurs dans la division des pensions ont été réduites d'environ 83 p. 100. Donc, les mesures signalées par l'Auditeur général ont donné des résultats positifs.

**M. Towers:** Il s'agit, je présume, d'erreurs qui n'ont pas été faites de propos délibérés.

**M. Osbaldeston:** Il s'agit d'erreurs involontaires, monsieur le président, mais celles-ci sont aggravées par les règlements, lesquels accroissent les possibilités d'erreurs.

**Le président:** Je vous remercie messieurs. Passons maintenant au paragraphe 117, contrat pour la révision et la réparation d'avions sans concurrence.

Vous remarquerez que le ministère des Approvisionnements et services a conclu des accords pour la révision et la réparation de moteurs d'avions sans appel d'offre, ce qui a résulté à une augmentation de prix estimée à 10 p. 100. Sous la rubrique de mesures prises, je vois que les contrats pour 1974-1975 et 1975-1976 ont été conclus sur la base d'appels d'offres.

[Texte]

Have you any further comments on this chapter, Mr. Chatelain?

**Mr. Chatelain:** Well, really no further comments because, again, we reported one incident that happened in the 1973-74 fiscal year and it did not reoccur in 1974-75 and 1975-76.

**The Chairman:** Are there any further questions?

In order that the Committee have a complete record of the chapters that we dealt with today, is it agreed that we have the 1973 Report of the Auditor General, paragraphs where corrective action has been instigated and the follow-up problems raised in the 1973 Report of the Auditor General, as submitted by Mr. Osbaldeston, attached as an appendix to our report of today?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. Thank you, Mr. Macdonell and your officials, and Mr. Osbaldeston and your officials, for being with us.

This concludes our sitting for today.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de ce paragraphe, monsieur Chatelain?

**M. Chatelain:** Non, car nous avons signalé un cas qui était arrivé en 1973-1974, mais qui ne s'est pas répété en 1974-1975 et 1975-1976.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Afin que le comité puisse avoir la liste complète des chapitres que nous avons examinés aujourd'hui, il a été convenu que le rapport de l'Auditeur général pour l'année 1973, les paragraphes ayant fait l'objet de mesures correctives ainsi que les problèmes connexes mentionnés dans le rapport de l'Auditeur général pour l'année 1973, soumis par M. Osbaldeston, soient annexés au rapport de la réunion d'aujourd'hui.

**Un député:** D'accord.

**Le président:** Je vous remercie messieurs. Je tiens à remercier M. Macdonell, M. Osbaldeston et leurs fonctionnaires qui ont bien voulu comparaître devant le comité aujourd'hui.

Ceci termine notre réunion d'aujourd'hui.

La réunion est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.



APPENDIX "VV"  
FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS REQUIRING FURTHER ACTION

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <u>ACTION</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 47 - <u>Reduction of Contract Cost Over-Run by Application of Revenue</u><br><br>The Auditor General notes that substantial interest and revenue has been applied by the Canadian Commercial Corporation to reduce cost over-run on a ceiling price contract for aircraft instead of being paid into the Consolidated Revenue Fund.   | Representatives of the Treasury Board Secretariat plan to arrange a meeting between the respective legal advisers in an attempt to resolve these matters.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 48 - <u>Improper Retention of Public Money</u><br><br>The Canadian Commercial Corporation retained funds from sale of aircraft to foreign countries and applied the proceeds towards acquisition of other aircraft and related materials required by DND, rather than depositing funds in CRF.                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 84 - <u>STOL Aircraft Development</u><br><br>The total cost of three associated development programs is not apparent because the several elements are not brought together in the Public Accounts.                                                                                                                                    | The recommendation is not in accord with the present format for presenting information in the Estimates or Public Accounts. In view of the multiplicity of end products in various programs that are related the application of the principle could result in very unwieldy accounting and reporting practices. This point will require further discussions between the officers of TBS and the Auditor General's staff. |
| 85 - <u>Acquisition of Radio Engineering Products Limited as Satisfaction of Debts due the Crown</u><br><br>The Auditor General points out that the company which was acquired as satisfaction of debts due the Crown incurred a loss of \$5.4 million for year ended July 30, 1972 and was insolvent to the extent of \$3.6 million. | The Public Accounts Committee has deferred action pending finalization of litigation on this matter.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS WHERE SATISFACTORY CORRECTIVE ACTION IS BEING TAKEN

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                              | <u>ACTION</u>                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24 - <u>Advances, Loans, Investments - Domestic - Loans to and Investments in, Crown Corporations - National Harbours Board -</u>                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| The Auditor General points out that there is little prospect of the Board being able to meet its principal and interest obligations, consequently the investment shown on the Statement of Assets and Liabilities is overvalued. | The question of valuation of investments in Crown Corporations shown on the Statement of Assets and Liabilities is a subject examined in the Study of the Accounts.                                                                                 |
| 25 - <u>Advances, Loans, Investments - Domestic - Loans to, and Investments in, Crown Corporations - Atomic Energy of Canada -</u>                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| The Auditor General made a qualification on the valuation of the investment shown on the Statement of Assets and Liabilities as it is unlikely that the Crown will fully recover its investment.                                 | The question of valuation of investments in Crown Corporations shown on the Statement of Assets and Liabilities is a subject examined in the Study of the Accounts.                                                                                 |
| 50 - <u>Certification of the Accounts and Records of the National Harbours Board</u>                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| (c) deck cargo is not taken into consideration in assessing Harbour dues                                                                                                                                                         | (c) The Board has examined this matter and it is of the opinion that this would result in diversion of cargo to foreign ports as the foreign ports do not assess these fees. Consideration is being given to amending the regulations of the Board. |
| (d) extent to which NHB land has been taken over by CN and PQ has not been determined and accounts receivable have not been set up.                                                                                              | (d) There has been recent contact made with the Province of Quebec, with a view to obtaining an overall settlement on this matter.                                                                                                                  |

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                                                                               | <u>ACTION</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 68 - <u>Duplicate Payment of Disability Pensions Under Superannuation Acts and Canada Pension Plan</u>                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Annuities payable under Superannuation Acts are not always reduced when recipient becomes entitled to retirement pension on disability pension under C.P.P. because the C.P.P. Act does not allow information to be provided to Superannuation plans to avoid duplicate payments. | (1) Canada Pension Plan Regulations have been amended to allow the administration of Superannuation Acts access to information.<br>(2) Amendments to the Superannuation Acts have received first reading in the House on Feb. 17, 1975.<br>(3) Agreement has been reached with the Province of Quebec to allow release of information from the Quebec Pension Plan. |
| 79 - <u>Federal Land and Other Assets Occupied and Used by the Province of Quebec in the Montreal - Longueuil Area</u>                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Reference is made to financial and legal problems encountered by Canada in respect of Federal Lands and other assets occupied by the Province of Quebec.                                                                                                                          | A proposal for settling this matter has been made the Quebec Government and it is understood that they are presently considering it.                                                                                                                                                                                                                                |
| 83 - <u>Taxation on Recaptured Capital Cost Allowance with Respect to Vessels Sold</u>                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| The Auditor General questions whether tax concessions stimulate ship construction or conversion when only a portion of funds in escrow accrue to the benefit of persons who have vessels constructed or converted.                                                                | The program is to expire on June 30, 1975. The department has stated that a report concerning the program's operations and effectiveness will be available by August 31, 1975.                                                                                                                                                                                      |
| 89 - <u>Inadequate Control over Advance Payments Made under Contract</u>                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| The Auditor General refers to weaknesses in internal control procedures which make it impossible to verify the correctness of advance payments made to foreign governments by the Department of National Defence.                                                                 | Recording and control systems for advance payments made under contracts are being brought up to date. Each contract is now reconciled at completion.                                                                                                                                                                                                                |

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMACTION90 - Inadequate Control over Supply Items

The Auditor General was of the opinion that there were inadequacies in the supply system and that further efforts should be made to identify and dispose of excess holdings.

A number of steps have been taken to obtain significant improvements in this area. The Auditor General's office has indicated that they are satisfied positive steps are being taken to resolve this matter and are monitoring progress.

95 - Late Delivery Penalty Clauses

Breakdown in Supply and Services contracting procedures relating to the use of penalty clauses including the failure to incorporate penalty clause in a contract based on a tender including such a provision.

The question of late delivery penalty clauses has been considered in revising the T.B. policy and Guidelines on contracting in the Government of Canada which is expected to be published shortly.

96 - Special Services Provided by the Department of National Defence

Services were provided by DND without fee or full recovery of costs and it is pointed out that it is not clear what costs the Minister is expected to recover.

The Department has done substantial work to establish procedures governing provision of services or benefits to non-Defence agencies. The Office of the Auditor General has indicated that there is a very significant reduction in services provided without adequate recovery.

100 - No Provision in the Excise Tax Act for Cancellation of Wholesalers Licence when Nature of Business Changes

If provisions on which wholesalers licence was issued no longer exist, there is no provision in the Act to authorize cancellation of the licence.

This matter is being considered in the context of the Commodity Tax Review, which is underway.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMACTION102 - Insufficient Penalty for Late  
Payment of Income Tax

The Auditor General suggests that the imposition of a penalty in excess of 6% on taxes paid after due date would assist in the collection of accounts.

Action to allow changing interest rates by regulation is being taken. The CPP was amended effective January 1, 1975 to this effect and amendments to the UIC Act received first reading in January 1973 but have not yet been re-introduced.

103 - Income Tax Owning by Non-residents

The Auditor General notes the problem of collecting income tax from non-residents and suggests that it is aggravated in that persons emigrating are not required to obtain a tax clearance before departure and by the lack of reciprocal agreements with other countries.

The question of confidentiality of tax information is under consideration by representatives of Justice, National Revenue - Taxation and Finance. One of the points under consideration is the publication of the names of tax-payers whose accounts are written off.

116 - Errors in Public Service Super-  
annuation Account Pension and  
Contribution Calculations

There was a high incidence of errors in pension and contribution calculations.

Action taken to improve procedures have not totally resolved this problem. Steps are being taken to examine the Act and Regulations to simplify the requirements with a view to overcoming the difficulties.

171 - (1972 Report)  
Corporate Manipulations to Avoid  
Payment of Income Tax

The Auditor General noted that there is a need for more stringent control to prevent manipulations designed to avoid payment of income tax by transfer of assets outside of Canada.

This point is similar to that contained in Paragraph 103 of the 1973 Report. A joint departmental committee is reviewing the confidentiality of tax information and is considering the possibility of publishing the names of tax-payers whose accounts are written off.

FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS WHERE NO FURTHER ACTION  
APPEARS TO BE REQUIRED

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                                                       | <u>ACTION</u>                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 41 - <u>Accounts Receivable - Department of National Defence</u>                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                           |
| The paragraph raised the following matters:                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                           |
| Internal control procedures and follow-up of accounts require strengthening with responsibilities being clearly defined.                                                                                                                                  | A program to improve controls has now been completed.                                                                     |
| He also noted that there were long outstanding accounts (due from United Nations for peace keeping operations in Congo, Mideast and Cypress, international commissions for supervision and control in South East Asia and from provinces for assistance). | The long outstanding accounts are reviewed periodically and efforts to realize payment are taken as circumstances permit. |
| 51 - <u>Amounts Borrowed from Outsiders to Finance NHB Capital Projects</u>                                                                                                                                                                               |                                                                                                                           |
| Despite the fact that the Board lacks authority to borrow from other than Department of Finance it obtained funds from two outside sources which were not covered by parliamentary authorizations.                                                        | Parliamentary authority has been obtained in the 1975/76 Vote.                                                            |
| 54 - <u>Weakness in Control of Defence Industry Productivity Program</u>                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                           |
| Agreements have omitted standard terms and conditions respecting the sharing of proceeds from sales of prototypes which resulted in loss of revenue.                                                                                                      | All Defence Industry Productivity contracts now contain such clauses.                                                     |

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                                                          | <u>ACTION</u>                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 55 - <u>Internship Salaries Improperly Retained by Canadian Forces Medical Officers</u>                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| The Auditor General reports that Canadian Forces medical officers were receiving salaries from civilian hospitals where they were serving their internship in addition to their service pay.                                                                 | Recovery procedures have been instituted against the students concerned and administrative procedures have been strengthened to effectively control this situation in the future.                                                                     |
| 56 - <u>Shared Costs under Assistance Contracts not Verified</u>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| The Auditor General points out that payments are made to contractors on cost reimbursable or shared cost contracts where adequate supporting documents were not available to allow certification of the costs by Government auditors.                        | A procedure has been established whereby Audit Services Bureau visit the offices of contractors, entering into agreements for the first time under this program, to ensure adequate accounting records are maintained which would substantiate costs. |
| 59 - <u>Canadian Forces Base Summerside, P.E.I.</u>                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| As the base is kept open because of the impact closure would have on the economy of P.E.I., any costs in addition to those necessary for DND function are applied to a purpose not authorized by Parliament.                                                 | No further action is warranted.                                                                                                                                                                                                                       |
| 60 - <u>Failure to Recover Full Cost of Pilot Training</u>                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| DND has not recovered the full cost of pilot training provided to foreign countries.                                                                                                                                                                         | More definitive cost estimates of actual individual trainee costs under pilot training programs have been developed and these estimates are being used in negotiations.                                                                               |
| 62 - <u>Savings not Realized</u>                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Transportation savings not realized by Post Office because of concern for providing transportation services to community, therefore excess costs represent a subsidy to public transportation which is not within the authority provided by Post Office Act. | The contract with the transportation company was terminated on May 12, 1975.                                                                                                                                                                          |

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMACTION72 - Governor General's Special Warrants

Payments provided for by Governor General's special warrants did not meet the test of being urgently required for the public good as stipulated by Section 23 of FAA.

No further action is warranted.

77 - Grants Paid prior to Parliamentary Approval

Treasury Board permits payment of some grants in aid from contingency vote 5 without the prior approval of Parliament. The Auditor General thinks it desirable for the House to express an opinion on the policy being followed.

All grants paid initially from the Contingencies Vote are later included in Supplementary Estimates for the consideration of Parliament and a notation is made in the Supplementary Estimates that the "Funds were provided from the Treasury Board Contingencies Vote to pay for this item".

86 - Local Initiatives Program

- (1) Weaknesses in administration of program including approval of projects which did not comply with established objectives and criteria of the program.
- (2) Weaknesses in the administration of projects.

The department has taken the following actions to attain improvement:

- (1) Monitoring techniques by departmental officers have been improved;
- (2) more detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records provided to sponsors;
- (3) regulations on use of sub-contractors specified; and
- (4) selection of projects largely made the responsibility of community advisory groups.

The Office of the Auditor General has indicated substantial improvement has taken place in this program.

91 - Unsuccessful Assembly of Fuses

Non-productive expenditure as a result of Canadian Arsenals Ltd.'s unsuccessful attempt to assemble fuses.

No further action required.

| <u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <u>ACTION</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 92 - <u>Higher Cost of Procurement in Canada</u><br><br>Government policy to pay a premium of not more than 10% for Canadian manufacture was exceeded for production of recent motors.<br><br>The Auditor General questioned whether the premium cost should be borne by DND since the responsibility of maintaining the defence capability is the responsibility of DSS. | No further action required.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 101 - <u>Interest Charged on Reassessment</u><br><br>When reassessment results in upward adjustment of tax payable, in calculating interest the department deducts any overpayment in tax at the time of filing from the additional tax payable on reassessment, even though a refund has been made of the apparent overpayment at time of filing.                        | Departmental legal opinion is that the procedures of the department are in accordance with Section (6)(c) of the Income Tax Act. Also a study was carried out to determine if taxpayers were handling their accounts to reduce interest charges and the study failed to disclose any instances of abuse.<br><br>In view of the results of this study the Auditor General agrees that no further action is necessary at the present time. |
| 110 - <u>Cost of Unused Accommodation</u><br><br>The Auditor General discloses a number of instances where rental was paid for accommodation that was not used.                                                                                                                                                                                                           | No further action required.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 113 - <u>Opportunities for Youth</u><br><br>The Auditor General comments on inadequate accounting records, payments to participants in excess of guidelines and weaknesses in administrative practices at the project level.                                                                                                                                              | More detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records have been provided to sponsors.<br><br>The Office of the Auditor General have noted significant improvement in this program.                                                                                                                                                                                                                         |

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMACTION115 - Acquisition of Electric Typewriters

The Auditor General points out the increased purchases of electric typewriters with inter-changeable-type, which according to a DSS study cost over 1/3 more than the lowest priced high quality electric machine and can be justified in only 10% of typing situations.

DSS issued a study on electric typewriters which is updated annually in order to give departments the latest information on technical developments and on total costs. The study includes the technical features of each model of electric typewriter presently available off Standing Offers arranged by DSS to allow for a comparison between models and manufacturers to assist the customer to make the best selection.

The Auditor General's Office are satisfied that this action will allow departments to make purchases which are justifiable.

117 - Contracting for Aircraft Repair and Overhaul without Competition

The Department of Supply and Services awarded contracts for repair and overhaul of aircraft engines without the invitation of competitive tender resulting in a premium cost estimated at 10%.

Contracts for 1974/75 and 1975/76 awarded on the basis of competitive bids.

## APPENDICE «VV»

RAPPEL CONCERNANT LES PROBLÈMES SOULEVÉS DANS  
LE RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

## PARAGRAPHERS AUXQUELS IL FAUT DONNER SUITE

## NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURES

47 — Réduction du dépassement du coût contractuel par  
l'utilisation irrégulière de revenus

L'Auditeur général a remarqué qu'un montant considérable d'intérêts et de revenus a été utilisé par la Corporation commerciale canadienne pour réduire un dépassement du coût contractuel dans un important marché à prix plafond concernant des avions, au lieu d'être versé au fonds du revenu consolidé.

Les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor ont l'intention d'organiser une réunion entre les conseillers juridiques respectifs afin de tenter de résoudre ces problèmes.

## 48 — Retenue irrégulière de fonds publics

La Corporation commerciale canadienne a gardé des fonds obtenus par la vente d'avions à des pays étrangers et a affecté ces revenus à l'achat d'autres avions et de matériel connexe demandés par le ministère de la Défense nationale plutôt que de les déposer au fonds du revenu consolidé.

## 84 — Mise au point d'avions APAC

Le total de frais de trois programmes de mise au point conjoints n'apparaît pas dans les comptes publics étant donné que les différents éléments importants n'y sont pas réunis.

La recommandation n'est pas conforme à la formule actuelle de présentation de l'information dans le budget ou dans les comptes publics. Étant donné la multiplicité des produits finis dans divers programmes connexes, l'application du principe pourrait résulter en des pratiques de comptabilité et de rédaction des comptes rendus qui feraient preuve d'un grand manque de souplesse. Il est nécessaire que les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor et le personnel de l'Auditeur général discutent à nouveau de ce point.

85 — Acquisition de Radio Engineering Products Limited  
en paiement de dettes dues à la Couronne.

L'Auditeur général souligne que la compagnie qui a été acquise en paiement de dettes dues à la Couronne a subi une perte de \$5.4 millions au cours de l'année s'étant terminée le 30 juillet 1972 et n'était pas solvable à concurrence de \$3.6 millions.

Le Comité des comptes publics a retardé toute prise de décision dans cette affaire jusqu'à ce que le règlement du litige ait été concrétisé.

# RÉPONSES AUX PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

## PARAGRAPHES POUR LESQUELS DES MESURES SATISFAISANTES ONT ÉTÉ PRISES

| NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | MESURES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>24 – Avances, prêts et apports de capitaux – aux pays – prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne – Conseil des ports nationaux –</p> <p>L'Auditeur général fait remarquer qu'il est improbable que le Conseil soit en mesure de faire face à ses obligations de remboursement de capital et d'intérêts; en conséquence, les investissements qui figurent à l'état de l'actif et du passif sont surévalués.</p>                                                 | <p>L'évaluation des apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne qui figurent à l'état de l'actif et du passif fait l'objet d'un examen dans l'étude des Comptes.</p>                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>25 – Avances, prêts et apports de capitaux – aux pays – prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne – Énergie atomique du Canada Limitée –</p> <p>L'Auditeur général a exprimé des réserves sur l'évaluation des apports de capitaux qui figurent dans l'état de l'actif et du passif; car il est improbable que la société puisse recouvrer tous ses investissements.</p>                                                                                        | <p>L'évaluation des apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne qui figurent à l'état de l'actif et du passif fait l'objet d'un examen dans l'étude des Comptes.</p>                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>50 – Certification des comptes et des états financiers du Conseil des ports nationaux.</p> <p>(c) Il n'est pas tenu compte de l'espace de pont permettant de transporter une cargaison lors de l'évaluation des droits de port.</p> <p>(d) On n'a pas encore déterminé dans quelle mesure des terrains attribués au Conseil ont été acquis par la province de Québec et les chemins de fer nationaux et aucune somme à recevoir n'a encore été inscrite dans les Comptes du Conseil.</p> | <p>(c) Le Conseil s'est penché sur ce problème et il est d'avis qu'une mesure de ce genre inciterait les cargos à décharger dans les ports étrangers, car ceux-ci ne font pas l'évaluation de ces droits. On envisage de modifier le règlement du Conseil.</p> <p>(d) Des entretiens ont eu lieu tout récemment avec la province de Québec en vue d'en arriver à un accord global sur cette question.</p> |

## NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURE PRISE

- 68 — Double paiement de pensions d'invalidité en vertu des différentes lois sur la pension et du Régime de pensions du Canada

Les rentes payables en vertu des lois sur la Pension de Retraite ne sont pas toujours réduites quand le bénéficiaire commence à avoir droit à la pension de retraite ou reçoit une pension d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada parce que la Loi sur le Régime de pensions du Canada n'autorise pas que des renseignements soient divulgués aux programmes de pension afin d'éviter un double paiement.

- 79 — Terrains et autres biens fédéraux occupés et utilisés par la province de Québec dans Montréal-Longueuil

Il s'agit de problèmes financiers et juridiques que pose au Canada l'occupation par la province de Québec de terrains fédéraux et autres biens.

- 83 — Imposition de l'amortissement récupéré à la vente d'un navire

L'Auditeur Général se demande si les concessions fiscales stimulent la construction des navires ou la conversion quand seulement une partie des fonds placés en dépôt sont touchés par ceux qui font construire ou convertir des navires.

- 89 — Contrôle insuffisant des avances versées en vertu de contrats

L'Auditeur général parle de la faiblesse des méthodes de contrôle interne qui font en sorte qu'il est impossible de vérifier l'exactitude des avances versées aux gouvernements étrangers par le ministère de la Défense nationale.

- (1) Le règlement sur le Régime de pensions du Canada a été modifié en vue d'autoriser l'administration des Lois sur pension à avoir accès aux renseignements.
- (2) Les modifications aux lois sur la pension ont été lues la première fois à la Chambre le 17 février 1975.
- (3) On est convenu avec la province de Québec d'autoriser la publication de renseignements sur le Régime de rentes du Québec.

Le gouvernement du Québec a fait une proposition en vue de régler la question et il est en train de l'étudier.

Le programme expire le 30 juin 1975. D'après le ministère, un rapport concernant l'exploitation et l'efficacité du programme serait prêt pour le 31 août 1975.

On est en train de mettre à jour l'enregistrement et les systèmes de contrôle des avances versées en vertu de contrats. Au terme de chaque contrat, on procède maintenant à un apurement.

## NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURES PRISES

## 90 – Contrôle insuffisant des fournitures

L'Auditeur général a estimé qu'il y avait des lacunes en matière de données dans le système d'approvisionnement et qu'on devrait faire de plus grands efforts en vue de déterminer et de disposer des stocks excédentaires.

Un certain nombre de mesures ont été prises en vue d'apporter des améliorations sensibles dans ce domaine. Le Bureau de l'Auditeur général a indiqué qu'il est convaincu que des mesures positives sont prises actuellement en vue de résoudre cette question et qu'il contrôle les progrès réalisés.

## 95 – Clauses de pénalités pour retard dans des livraisons

La ventilation des procédures du ministère des Approvisionnements et Services en matière de contrat portant sur l'emploi de clauses de pénalités, y compris l'omission d'une telle clause dans un contrat adjugé à la suite d'un appel d'offres qui comprenait une telle disposition.

La question des clauses de pénalités pour retard dans des livraisons a été étudiée au cours de la révision de la politique et des directives du Conseil du Trésor en ce qui concerne la conclusion d'un contrat par le gouvernement du Canada, les résultats de cette étude doivent être publiés bientôt.

## 96 – Services spéciaux fournis par le ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale fournit des services sans imposer de droits ou sans recouvrer complètement leurs coûts, et il a été signalé qu'on ne sait pas exactement quels coûts le ministère envisage de recouvrer.

Le ministère a accompli un travail important en vue d'établir des procédures régissant la fourniture de services ou d'avantages à des organismes civils. Le bureau de l'Auditeur général a indiqué qu'il existe une réduction très importante des services fournis sans recouvrement approprié des coûts.

## 100 – Absence de disposition dans la Loi sur la taxe d'accise pour annuler la licence d'un marchand en gros quand la nature de l'entreprise change.

Si les dispositions en vertu desquelles les licences de grossistes étaient délivrées ont été abrogées, la loi ne renferme aucune disposition autorisant l'annulation de licence.

On examine actuellement cette question dans le cadre de l'Étude de la taxation des marchandises qui est en cours.

## NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURES PRISES

## 102 – Pénalités insuffisantes en cas de retard à payer l'impôt sur le revenu

L'Auditeur général pense que l'imposition d'une pénalité en sus des 6% exigibles sur les impôts acquittés après la date limite pourrait en aider la perception.

On prend actuellement des mesures en vue de permettre de changer les taux d'intérêt au moyen d'un règlement. Un amendement rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1975 a été apporté au Régime de pensions du Canada à cette fin et des amendements à la Loi sur la Commission de l'assurance-chômage sont passés en première lecture en janvier 1973 mais n'ont pas encore été présentés à nouveau.

## 103 – Impôt sur le revenu dû par les non-résidents

L'Auditeur général remarque le problème de la perception des impôts sur le revenu dûs par des non-résidents et laisse entendre qu'il s'aggrave du fait qu'une personne qui émigre n'est pas tenue d'obtenir un acquis d'impôt avant son départ et qu'il n'y a pas d'ententes avec les autres pays pour la perception des impôts sur le principe de la réciprocité.

La question du caractère confidentiel des renseignements relatifs à l'impôt est actuellement à l'étude par les représentants des ministères de la Justice, du Revenu national – Impôt et Finances. On examine entre autre la question de la publication des noms des contribuables dont les comptes sont amortis.

## 116 – Erreurs dans le calcul des cotisations et des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique

On signale un grand nombre d'erreurs dans le calcul des pensions et des cotisations.

Les mesures prises en vue d'améliorer les modalités n'ont pas réussi à résoudre entièrement ce problème. On prend actuellement des mesures afin d'examiner la Loi et les règlements en vue de simplifier les exigences et surmonter les difficultés.

## 171 – (Rapport de 1972)

Manœuvres de la part de sociétés visant à éviter le paiement de l'impôt sur le revenu

L'Auditeur général remarque qu'il est nécessaire d'appliquer un contrôle plus sévère afin d'éviter les manœuvres effectuées en vue d'éviter le paiement de l'impôt sur le revenu grâce au transfert de valeurs hors du Canada.

Ce point est semblable à celui exposé au paragraphe 103 du Rapport de 1973. Un Comité ministériel mixte revoit le caractère confidentiel des renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu et songe à la possibilité de publier les noms des contribuables dont les comptes sont amortis.

SUITE DONNÉE AUX PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE  
RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

PARAGRAPHES OÙ AUCUNE MESURE NE SEMBLE ÊTRE REQUISE

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME SOULEVÉ

MESURE

41 — Sommes à recevoir — ministère de la Défense nationale

Le paragraphe soulevait les questions suivantes:

Les procédures de contrôle interne et la relance des comptes doivent être renforcées au moyen de responsabilités clairement définies.

Il déclarait également qu'il y avait des comptes à recouvrer (payables sur des fonds spéciaux des Nations Unies pour notre participation aux opérations de maintien de la paix au Congo, au Moyen-Orient et à Chypres, aux Commissions internationales de surveillance et de contrôle en Asie du sud-est et au chapitre de l'aide aux provinces).

Un programme visant à améliorer les moyens de surveillance n'a pas été appliqué.

Les comptes à recouvrer sont revus périodiquement et des efforts sont faits en vue du paiement quand les circonstances le permettent.

51 — Sommes empruntées de sources extérieures pour financer les projets d'investissement du Conseil des ports nationaux

Malgré que le Conseil n'ait aucun pouvoir d'emprunt autre que le droit d'emprunter du ministre des Finances, il a obtenu des fonds de deux sources extérieures pour des projets ne relevant pas d'autorisations parlementaires.

L'autorisation parlementaire a été obtenue par le crédit 1975-1976.

54 — Contrôle insuffisant du programme de productivité de l'industrie de la défense

Les accords ont omis les conditions habituellement approuvées en ce qui concerne le partage du produit de la vente de prototypes, ce qui a entraîné une perte de revenus.

Tous les contrats du programme de productivité de l'industrie de la défense contiennent maintenant de telles clauses.

| NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME                                                     | MESURE                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 55 — Salaires d'internes retenus abusivement par des médecins des Forces canadiennes | Des procédures de remboursement ont été entreprises contre les étudiants en question et des procédures administratives ont été renforcées afin de contrôler efficacement cette situation à l'avenir.                                                                                |
| 56 — Impossibilité de vérifier les frais partagés en vertu de contrats d'assistance  | On a établi une procédure selon laquelle le Bureau des services de vérification visite les bureaux des entrepreneurs qui concluent des accords pour la première fois en vertu de ce programme pour s'assurer qu'ils tiennent des archives comptables propres à justifier les frais. |
| 59 — Base des Forces Canadiennes, Summerside (Î.-P.-É.)                              | Aucune autre action n'est nécessaire.                                                                                                                                                                                                                                               |
| 60 — Non-recouvrement du total des frais d'instruction de pilotes                    | On a établi des évaluations plus précises des coûts réels pour chaque stagiaire formé en vertu des programmes d'indstruction de pilotes et on se sert de ces évaluations lors de négociations.                                                                                      |
| 62 — Économies non réalisées                                                         | Le contrat avec la compagnie de transport est arrivé à échéance le 12 mai 1975.                                                                                                                                                                                                     |

## NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLEME

## MESURES

## 72 – Mandats spéciaux du gouverneur général

Les paiements prévus par les mandats spéciaux du gouverneur général n'ont pas répondu à la condition qu'ils soient requis d'urgence pour le bien public que stipule l'article 23 de la Loi sur l'administration financière.

Aucune autre mesure n'est justifiée.

## 77 – Subventions versées avant approbation du Parlement

Le Conseil du Trésor permet le paiement de certaines subventions d'aide imputées au crédit 5 pour éventualités sans l'approbation préalable du Parlement. L'auditeur général pense souhaitable que la Chambre exprime son opinion sur la politique suivie.

Toutes subventions versées tout d'abord sur le crédit pour éventualités sont, plus tard, incluses dans le budget supplémentaire aux fins d'étude par le Parlement et une note dans le budget supplémentaire indique que «les fonds nécessaires proviennent du crédit des éventualités du Conseil du Trésor».

## 86 – Programme d'initiatives locales

- (1) Faiblesses dans l'application du programme, dont l'approbation de projets qui ne répondaient pas aux objectifs établis et aux critères du programme.
- (2) Faiblesses dans l'application des projets.

Le ministère a pris les mesures suivantes pour en arriver à une amélioration:

- (1) Les techniques de contrôle par les agents ministériels ont été améliorées;
- (2) des livres et des ensembles d'instructions plus détaillées pour la tenue de bons dossiers financiers ont été fournis aux parrains;
- (3) le règlement sur le recours aux sous-contractants a été précisé; et
- (4) la responsabilité du choix des projets incombe grandement au groupe de conseillers communautaires.

Le bureau de l'auditeur général a signalé que des améliorations sensibles avaient été apportées à ce programme.

## 91 – Assemblage infructueux de détonateurs

Dépense non-productive à la suite de l'essai infructueux d'assemblage de détonateurs des Arsenaux canadiens, Limitée.

Aucune autre mesure nécessaire.

## NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURE

## 92 — Coût d'approvisionnement plus élevé au Canada

Même si la politique du gouvernement était de payer un supplément d'au plus 10% pour la fabrication de produits canadiens, un supplément beaucoup plus élevé a été versé récemment pour la production de moteurs-fusées.

L'Auditeur général se demande si le supplément n'aurait pas dû être assumé par la Défense nationale, car l'entretien de notre potentiel en matière d'industrie de défense est une responsabilité confiée au ministre des Approvisionnements et Services.

Aucune mesure requise.

## 101 — Intérêts exigibles sur une réévaluation

Lorsque la réévaluation de la déclaration d'un contribuable donne lieu à un ajustement à la hausse de l'impôt à payer, le ministère déduit un trop-payé d'impôt au moment de la déclaration de l'impôt supplémentaire payable à la réévaluation pour déterminer la somme sur laquelle portent les intérêts, même quand le trop-payé au moment de la déclaration a été retourné au contribuable.

Selon les avocats-conseils du ministère, les procédures suivies par le ministère se conforment aux dispositions de l'article (6) c) de la Loi de l'impôt sur le revenu. En outre, on a mené une étude visant à déterminer si les contribuables présentaient leurs états financiers de façon à réduire les montants des intérêts, mais on n'a découvert aucun cas d'abus.

Considérant les résultats de cette étude, l'Auditeur général convient qu'aucune mesure n'est nécessaire pour l'instant.

## 110 — Coût de locaux inutilisés

L'Auditeur général note un certain nombre de cas où des frais de location ont été payés pour des locaux inutilisés.

Aucune mesure requise.

## 113 — Programme Perspectives-Jeunesse

L'Auditeur général commente l'insuffisance des registres et des documents, les trop-payés versés aux participants, contrairement aux lignes de conduite établies, et les faiblesses des pratiques administratives au niveau du programme.

Les commanditaires ont reçu des ouvrages et des documents précis pour qu'ils puissent mieux gérer leurs fonds.

Le Bureau de l'Auditeur général a remarqué que la situation s'était grandement améliorée.

## NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME

## MESURE

## 115 — Acquisition de machines à écrire électriques

L'Auditeur général souligne l'achat d'un nombre de plus en plus grand de machines à écrire électriques à caractères interchangeables, qui selon une étude du MAS coûtent plus du tiers que la moins dispendieuse des machines électriques de haute qualité et elles ne sont justifiables que dans 10% des cas.

Le MAS a publié une étude sur les machines à écrire électriques qui est mise à jour chaque année afin de fournir aux ministères les derniers renseignements sur les innovations techniques et sur les coûts globaux. L'étude porte sur les caractéristiques techniques de tous les modèles de machine à écrire électrique actuellement disponibles d'après les offres permanentes du MAS, pour permettre de comparer les divers modèles et les prix des différents fabricants et aider le client à choisir en connaissance de cause.

Le Bureau de l'Auditeur général est d'avis que cette mesure permettra aux ministères de faire des achats justifiables.

## 117 — Octroi de contrats de réparation et révisions d'aéronefs sans appel à la concurrence

Le ministère des Approvisionnements et Services a accordé des contrats pour des travaux de réparation et de révision des moteurs d'aéronefs sans faire d'appel d'offres, d'où les frais supplémentaires évalués à environ 10% de la valeur des contrats.

Contrats de 1974-1975 et 1975-1976 accordés à la suite d'appels d'offres.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Tuesday, November 25, 1975  
Thursday, November 27, 1975  
Tuesday, December 2, 1975  
Thursday, December 4, 1975  
Tuesday, December 9, 1975

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le mardi 25 novembre 1975  
Le jeudi 27 novembre 1975  
Le mardi 2 décembre 1975  
Le jeudi 4 décembre 1975  
Le mardi 9 décembre 1975

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Auditor General's Report 1974

INCLUDING:

The Fourth Report to the House

CONCERNANT:

Rapport de 1974 de l'Auditeur général

Y COMPRIS:

Le quatrième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Friesen

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Gendron  
Lajoie  
Loiselle (*Chambly*)  
Loiselle  
(*Saint-Henri*)

Martin  
McKinley  
Oberle  
Robinson  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Friday, October 17, 1975:

Mr. Lajoie replaced Mr. Cullen

On Friday, October 31, 1975:

Mr. Fortin replaced Mr. Caouette (*Villeneuve*)

On Friday, November 21, 1975:

Mr. Friesen replaced Mr. McKinley

On Tuesday, December 9, 1975:

Mr. McKinley replaced Mr. Huntington

Mr. Oberle replaced Mr. Schumacher

Mr. Loiselle (*Saint-Henri*) replaced Mr. Leblanc  
(*Laurier*)

Mr. Gendron replaced Mr. Comtois

Mr. Abbott replaced Mr. Dupras

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le vendredi 17 octobre 1975:

M. Lajoie remplace M. Cullen

Le vendredi 31 octobre 1975:

M. Fortin remplace M. Caouette (*Villeneuve*)

Le vendredi 21 novembre 1975:

M. Friesen remplace M. McKinley

Le mardi 9 décembre 1975:

M. McKinley remplace M. Huntington

M. Oberle remplace M. Schumacher

M. Loiselle (*Saint-Henri*) remplace M. Leblanc  
(*Laurier*)

M. Gendron remplace M. Comtois

M. Abbott remplace M. Dupras

## REPORT TO THE HOUSE

Thursday, December 18, 1975

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## FOURTH REPORT

In accordance with its Orders of Reference of Monday, October 21, 1974,—That the Public Accounts for the years ended March 31, 1972 and March 31, 1973 and the Reports of the Auditor General thereon, together with the evidence adduced by the Committee during the Twenty-Ninth Parliament, be referred to the Standing Committee on Public Accounts,—and of Thursday, November 28, 1974,—That the Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1974, be referred to the Standing Committee on Public Accounts,—your Committee gave consideration to various items and after hearing witnesses and considering the evidence adduced thereon, makes the following report to the House:

Your Committee was assisted in its deliberations by the following witnesses:

*From the Auditor General's Office:*

Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada;  
Mr. R. Chatelain, Deputy Auditor General;  
Mr. J. R. Douglas, Assistant Auditor General;  
Mr. C. F. Gilhooly, Director General, Departmental Audits;  
Mr. A. G. Cross, Director General, Professional Practices and Development.

*From the Post Office Department:*

Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Postmaster General;  
Mr. A. C. Boughner, Assistant Deputy Postmaster General, Finance and Administration.

*From the Department of Veterans Affairs:*

Mr. D. M. Thompson, Chairman, War Veterans Allowance Board;  
Mr. J. P. Gagné, Executive Director of Operations.

*From the Department of Justice:*

Mr. J. A. Shields, Departmental Legal Services, (Finance and Treasury Board);

*From Revenue Canada (Taxation):*

Mr. J. S. Hodgson, Deputy Minister;  
Mr. S. F. Hobart, Assistant Deputy Minister (Operations).

*From the Department of National Defence:*

Mr. T. C. Greig, Assistant Deputy Minister, Finance;  
Brigadier General T. M. Simpson, Judge Advocate General;  
Mr. C. J. S. Duncan, Director, Manpower Programs and Budget;  
Mr. K. A. McLeod, Director General, Properties and Utilities;

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 18 décembre 1975

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Conformément aux Ordres de renvoi du lundi 21 octobre 1974,—Que les comptes publics pour les années terminées le 31 mars 1972 et le 31 mars 1973 et les rapports de l'Auditeur général ainsi que les témoignages recueillis par le Comité au cours du vingt-neuvième Parlement soient déferés au Comité permanent des comptes publics,—et du jeudi 28 novembre 1974,—Que le rapport de l'Auditeur général à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1974, soient déferés au Comité permanent des comptes publics,—votre Comité, après avoir étudié les différents articles et après avoir entendu les témoins et examiné les témoignages ainsi recueillis sur le Bill, présente le rapport suivant:

Votre Comité a reçu, au cours de ses délibérations, l'aide des témoins suivants:

*Du bureau de l'Auditeur général:*

M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada;  
M. R. Chatelain, Sous-auditeur général;  
M. J. R. Douglas, Auditeur général adjoint;  
M. C. F. Gilhooly, Directeur général, Vérifications des ministères;  
M. A. G. Cross, Directeur général, Méthodes professionnelles et perfectionnement.

*Du ministère des Postes:*

M. J. A. H. Mackay, Sous-ministre des Postes;  
M. A. C. Boughner, Sous-ministre adjoint des Postes, Finances et administration.

*Du ministère des Affaires des anciens combattants:*

M. D. M. Thompson, Président, Commission des allocations aux anciens combattants;  
M. J. P. Gagné, Directeur exécutif des opérations.

*Du ministère de la Justice:*

M. J. A. Shields, Services juridiques aux ministères (Finances et Conseil du Trésor).

*Revenu Canada (Impôt):*

M. J. S. Hodgson, Sous-ministre;  
M. S. F. Hobart, Sous-ministre adjoint (Opérations).

*Du ministère de la Défense nationale:*

M. T. C. Greig, Sous-ministre adjoint, Finance;  
Brigadier général T. M. Simpson, Juge-avocat général;  
M. C. J. S. Duncan, Directeur, Programmes et budget (effectifs);  
M. K. A. McLeod, Directeur général, Immeubles et services publics;

Colonel Darlington, Director, Procurement and Supply Common User.

*From the Department of Manpower and Immigration:*

Mr. A. E. Gotlieb, Deputy Minister;

Mr. J. C. Manion, Senior Assistant Deputy Minister, Manpower;

Mr. J. A. Hunter, Director General, Manpower Co-ordination Branch.

*From the Canadian Livestock Feed Board:*

Dr. R. Perreault, Chairman of the Board.

*From the Department of Supply and Services:*

Mr. D. R. Yeomans, Assistant Deputy Minister, Operational Services.

*From the Department of Public Works:*

Mr. A. J. Perrier, Assistant Deputy Minister, Planning and Development;

Mr. J. W. Charron, Assistant Director, Property Administration.

*From the Public Service Commission:*

Mr. J. J. Carson, Chairman.

*Representatives of Public Accounting Firms on Executive Interchange:*

Mr. Robert B. Dale-Harris, Partner, Coopers & Lybrand, Toronto;

Mr. John B. Cole, Partner, Coopers & Lybrand, Toronto;

Mr. Patrick B. Lafferty, Manager, Coopers & Lybrand, Montreal;

Mr. D. G. Ward, Coopers & Lybrand, Toronto;

Mr. Raymond M. Dubois, Partner, Peat, Martwick, Mitchell & Co., Montreal;

Mr. Jack E. Zittler, Partner, Zittler, Siblin, Stein, Levine & Co., Montreal.

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Mr. W. H. Hopper, Assistant Deputy Minister, (Energy Development);

Mr. R. Priddle, Senior Advisor, Oil and Gas.

*From the Energy Supplies Allocation Board:*

Mr. N. J. Stewart, Chairman.

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board;

Mr. S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration;

Mr. L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation.

Colonel Darlington, Directeur, Obtention et approvisionnement (Matériel d'usage collectif).

*Du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration:*

M. A. E. Gotlieb, Sous-ministre;

M. J. C. Manion, Premier sous-ministre adjoint (Main-d'œuvre);

M. J. A. Hunter, Directeur Général, Direction de la coordination de la main-d'œuvre.

*De l'Office canadien des Provenances:*

M. R. Perreault, Président de l'Office.

*Du ministère des Approvisionnements et Services:*

M. D. R. Yeomans, Sous-ministre adjoint, Services opérationnels.

*Du ministère des Travaux publics:*

M. A. J. Perrier, Sous-ministre adjoint, Planification;

M. J. W. Charron, Directeur adjoint, Gestion des immeubles.

*De la Commission de la Fonction publique:*

M. J. J. Carson, président.

*Représentants de Sociétés de comptabilité publique ayant participé au Programme de permutation des cadres:*

M. Robert B. Dale-Harris, Associé, Coopers & Lybrand, Toronto;

M. John B. Cole, Associé, Coopers & Lybrand, Toronto;

M. Patrick B. Lafferty, Directeur, Coopers & Lybrand, Montréal;

M. D. G. Ward, Coopers & Lybrand, Toronto;

M. Raymond M. Dubois, Associé, Peat, Martwick, Mitchell & Co., Montréal;

M. Jack E. Zittler, Associé, Zittler, Siblin, Stein, Levin & Co., Montréal.

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. W. H. Hopper, Sous-ministre adjoint (Exploitation de l'énergie);

M. R. Priddle, Conseiller principal, Pétrole et gaz.

*De l'Office de Répartition des Approvisionnements en Énergie:*

M. N. J. Stewart, président.

*Secrétariat du Conseil du Trésor:*

M. G. F. Osbaldeston, Secrétaire du Conseil du Trésor;

M. S. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de l'Administration financière;

M. L. M. McGimpsey, Directeur, Évaluation des politiques.

## POST OFFICE DEPARTMENT

PARAGRAPH 46—Subsidization of local transportation by the Post Office Department. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issues Nos. 22 and 24 dated April 17 and 29, 1975).

In the Auditor General's 1973 Report (Paragraph 62) and in Paragraph 46 of his 1974 Report the Auditor General cites this case of subsidization of local transportation by the Post Office Department, in clear contravention of Section 61(1)(c) of the Financial Administration Act,—any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament.

Although a recommended improvement in arrangements for transporting mail between Kenora and Fort Frances would have saved the Post Office Department \$11,500 annually, the loss of this mail contract by a bus company would have an adverse effect on the public transportation services provided to residents in the area.

The Committee was informed that if the Post Office Department did not use the bus company, the latter would go out of business.

This arrangement was continued in spite of an initial study by the Post Office Department, which recommended that this contract be terminated and the available alternate means of transport be used.

Your Committee recommends that the Post Office Department should not depart from the system of open tender contracts for mail carrying; and in this regard should adhere to Section 61(1)(c) of the Financial Administration Act which states that appropriations should be applied only in a manner authorized by Parliament.

PARAGRAPH 47—Improper charge to 1973-74 appropriation. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issues Nos. 22 and 24 dated April 17 and 29, 1975).

In late March 1974, a member of the Post Office Department visited suppliers of motor vehicles with which it had entered into contracts.

On April 1, 1974, the Post Office Department informed by telex departmental transportation officials in all regions of Canada that those vehicles had been accepted on their behalf prior to March 31, 1974. The Department then charged Post Office Vote 5 with \$748,000 for these vehicles delivered subsequent to April 1, 1974, contrary to the provisions of Section 30 of the Financial Administration Act.

Your Committee concluded that the acceptance and payment after April 1, 1974, was clearly illegal.

Your Committee believes that all departments should know that Parliament has under the provisions of the Financial Administration Act, a serious mandate to control public expenditures; to insist that funds are applied for the purpose authorized by Parliament; and to ensure that payments for goods received, or services rendered prior to the end of the fiscal year, are charged to the appropriate accounts for that fiscal year.

## MINISTÈRE DES POSTES

PARAGRAPHE 46—Transport local subventionné par le ministère des Postes. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicules n° 22 et 24, les 17 et 29 avril 1975).

Au paragraphe 62 du rapport de l'Auditeur général de 1973 ainsi qu'au paragraphe 46 de son rapport de 1974, on signale ce cas de transport local subventionné par le ministère des Postes, ce qui constitue une infraction évidente à l'article 61(1)(c) de la Loi sur l'administration financière,—toute affectation de crédit qui excède ce qui a été autorisé par le Parlement ou qui a été utilisé à une fin non autorisée par le Parlement doit être signalée.

Il a été recommandé que l'on procède à une révision des accords et contrats conclus pour le transport du courrier entre Kenora et Fort Frances, afin d'épargner annuellement \$11,500 au ministère des Postes; toutefois, si on avait retiré ce contrat de transport à la société de transport par autobus qui en est actuellement bénéficiaire, cela aurait eu des conséquences néfastes sur les services de transport en commun fournis aux résidents de la région.

Le Comité a été informé que si le ministère des Postes ne faisait pas appel à cette société de transport par autobus, celle-ci serait forcée de se retirer des affaires.

On a continué à respecter ce contrat, même si une étude préliminaire effectuée par le ministère des Postes proposait l'annulation du contrat et le recours à un autre mode de transport alors disponible.

Le Comité recommande que le ministère des Postes respecte intégralement le système d'appel d'offres ouvert lors de l'adjudication des contrats pour le transport du courrier, et à ce propos, qu'il se conforme aux exigences de l'article 61(1)(c) de la Loi sur l'administration financière en vertu desquelles les affectations doivent être utilisées à des fins autorisées par le Parlement.

PARAGRAPHE 47—Imputation irrégulière à un crédit de 1973-1974. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicules n° 22 et 24, les 17 et 29 avril 1975).

À la fin de mars 1974, un représentant du ministère des Postes a rendu visite à des fournisseurs de véhicules automobiles avec lesquels le ministère était déjà entré en contact.

Le premier avril 1974, le ministère des Postes envoyait des messages par Téléc aux agents de transport du ministère dans toutes les régions les informant des véhicules acceptés en leur nom avant le 31 mars 1974. Le ministère a alors imputé au crédit 5 des Postes la somme de \$748,000.00 pour les véhicules livrés après le 1<sup>er</sup> avril 1974. Cela est contraire aux dispositions de l'article 30 de la Loi sur l'administration financière.

Le Comité a conclu que l'acceptation et le paiement après le 1<sup>er</sup> avril 1974 étaient totalement illégaux.

Le Comité croit que tous les ministères devraient savoir que le Parlement, en vertu des dispositions de la Loi sur l'administration financière, se voit confier le mandat très sérieux de contrôler les dépenses des deniers publics; insister pour que les fonds soient utilisés selon les buts autorisés par le Parlement et s'assurer que les paiements pour des biens reçus ou des services effectués avant la fin d'une année financière soient portés aux comptes appropriés de l'année financière en cause.

PARAGRAPH 53—Loss of public property at international philatelic exhibition. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 22 and 24 dated April 17 and 29, 1975*).

In May 1973 the Post Office Department participated in an international philatelic exhibition in Munich, West Germany. It was discovered at the end of the exhibition that philatelic items with an estimated value of \$62,000 and projection equipment on loan from Information Canada valued at \$1,000 had disappeared.

A review committee set up by the Post Office Department found negligence and carelessness on the part of the employees involved.

After a review of this loss, the Post Office Department recommended that no legal action be taken by the Canadian authorities against the Exhibition Management or the German postal authorities; that the legal action regarding the audio visual equipment be continued; and that the management of the Post Office Department clearly define the role and responsibilities of the various branches associated with international exhibitions.

Your Committee strongly endorses these recommendations and stresses the importance of sending only competent, trained and experienced staff to these exhibitions.

PARAGRAPH 62—Post Office retail activities. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 24, dated April 29, 1975*).

On October 13, 1966, in its Fifth Report to the House, the Public Accounts Committee stated that:

A government department should not initiate or take any action that is not authorized by Parliament even though it contemplates that Parliament may take action to provide that authority. It considers that the actions of government departments must be limited at all times to the legislative authority existing at the time the action is taken.

The Post Office Department has continued the practice of selling various non-postal items to the public, although it has not as yet received Parliamentary authority to do so. Furthermore a suitable accounting system to determine the profitability of these items had not been established, although it is stated that one is being developed.

Your Committee concludes that the Post Office Department has been acting illegally in carrying on the sale of merchandise without the necessary authorization by Parliament.

Your Committee recommends that the Post Office Department obtain the necessary authority to carry on such activity.

PARAGRAPH 63—Increased costs due to delay in awarding contract. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 24, dated April 29, 1975*).

In February 1973, the Post Office Department opened tenders for 271 special case and table units used in mail sorting. As a result of a delay in awarding the contract, and a failure to follow proper contracting procedures, the Post Office Department incurred an increased cost of \$21,950.

PARAGRAPHE 53—Perte de biens publics au cours d'une exposition philatélique internationale. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules n° 22 et 24 du 17 et 29 avril 1975*).

En mai 1973, le ministère des Postes participait à une exposition philatélique à Munich en Allemagne de l'Ouest. Après l'exposition, on a découvert que des articles évalués à \$62,000 et du matériel de projection prêté par Information Canada et coûtant \$1,000, avaient disparu.

Le rapport d'un comité d'examen créé par le ministère des Postes a révélé qu'il y avait eu négligence et manque de soin de la part des employés en cause.

Après avoir examiné cette perte, le ministère des Postes a recommandé qu'aucune poursuite juridique ne soit entreprise par le gouvernement canadien contre la direction de l'exposition ou contre le ministère des Postes allemand; que l'on donne suite à la poursuite juridique concernant le matériel de projection; et que la direction du ministère des Postes définisse clairement le rôle et les responsabilités des divers services qui participent à des expositions internationales.

Le Comité souscrit vivement à ces recommandations et souligne la nécessité de n'envoyer à ces expositions que des employés compétents et expérimentés, ayant une bonne formation.

PARAGRAPHE 62—Commerce de détail des Postes. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 24 du 29 avril 1975*).

Dans son cinquième rapport à la Chambre le 13 octobre 1966, le Comité des comptes publics avait dit:

Aucun ministère du gouvernement ne devrait instaurer ou prendre une mesure qui n'a été autorisée par le Parlement, même si le ministère prévoit que le Parlement pourra éventuellement statuer de façon à accorder cette autorisation. Il considère que les mesures prises par les ministères du gouvernement devraient en tout temps être conformes à l'autorisation accordée par la Loi au moment où ces mesures sont prises.

Le ministère des Postes a continué à vendre et parfois a accru la vente au public de divers articles non postaux même s'il n'a pas encore reçu l'autorité du Parlement de le faire. En outre, un système convenable de comptabilité pour déterminer le bénéfice de ces articles n'avait pas été établi bien qu'il est dit qu'un tel système est en cours de création.

Le Comité conclut que le ministère des Postes a agi de façon illégale en maintenant la vente de ces marchandises sans avoir l'autorisation nécessaire du Parlement.

Le Comité recommande que le ministère des Postes obtienne l'autorité nécessaire pour poursuivre ce genre d'activité.

PARAGRAPHE 63—Accroissement de coûts causé par les retards d'adjudication de contrat. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 24 du 29 avril 1975*).

En février 1973, le ministère des Postes a fait un appel d'offres pour 271 unités de cases et de tables spéciales servant au tri du courrier. Par suite de retards dans l'octroi des contrats et parce qu'il n'a pas respecté les procédures normales d'adjudication, le ministère des Postes a dû assumer un accroissement des coûts de l'ordre de \$21,950.00.

The company which submitted the lowest bid, withdrew its offer, after the Post Office Department had determined that it could not meet delivery requirements.

The second lowest bidder had submitted an original bid of \$168 per unit. However they had stated that this bid was good for sixty days only, and as a result the bidder increased the bid price to \$200 per unit in June 1973 and to \$230 per unit in September 1973. The Post Office Department considered this last increase unacceptable and terminated negotiations.

Tenders were then re-invited from other potential suppliers and the final contract was awarded in January 1974, almost a year later, for 271 units at a unit cost of \$249. It resulted in an increased cost of \$21,950.

The Committee concluded that:

1. No deposit was required from the firms making the bids.
2. No preliminary investigation was made to see if the companies submitting tenders were able to meet their commitments.
3. The second lowest bidder had stipulated that his price was only available for 60 days.
4. Although the second lowest bidder had increased its price, the Post Office had not formally accepted that price and had to get the approval of Treasury Board for entering into this contract, but because of the time sequence and the increased cost of materials and labour, this company stipulated another 15% increase in their tender and at this point negotiations were terminated.

Your Committee is of the opinion that the Post Office Department must accelerate its procedures for the approval of contracts, and keep its lists of potential suppliers up to date so that it is aware of which firms have the capacity to meet its contract requirements. Delays in seeking Treasury Board approval under the tender system can result in increased costs.

#### VETERANS AFFAIRS DEPARTMENT

PARAGRAPH 68—Cancellation of debts arising from overpayments of allowances. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 23, dated April 24, 1975*).

Until it was removed by an amendment taking effect on April 1, 1973, the War Veterans Allowance Act contained a limitation on personal property that could be held by veterans otherwise eligible for an allowance.

Because of inadvertent or intentional failure to disclose personal property, many instances of overpayments to veterans had occurred.

Acting upon a written opinion of the Department of Justice, the War Veterans Allowance Board cancelled the balances of 1,134 overpayment accounts totalling \$790,000, including 27 accounts for which mortgage security was held.

Le plus bas soumissionnaire a retiré sa soumission après que le ministère eut déterminé qu'il serait dans l'impossibilité de respecter les délais de livraison impartis.

Le second plus bas soumissionnaire avait d'abord fait une première soumission à \$168.00 l'unité. Toutefois, comme il avait été stipulé que cette offre n'était valable que 60 jours, cette seconde compagnie a augmenté le prix, portant celui-ci à \$200 l'unité en juin 1973 et à \$230 l'unité en septembre 1973. Le ministère a jugé cette dernière augmentation inacceptable et a mis fin aux négociations.

Un nouvel appel d'offres a été lancé aux autres fournisseurs éventuels et le contrat final a été adjugé en janvier 1974, presque un an après, pour 271 unités à un coût unitaire de \$249. Conséquemment, la hausse des coûts s'est chiffrée à \$21,950.

Le Comité a conclu que:

1. On n'avait exigé aucun dépôt de la part des compagnies faisant des offres.
2. Aucune enquête préalable n'a été faite afin de s'assurer que les compagnies soumettant leurs offres étaient capables de faire face à leurs engagements.
3. Le deuxième plus bas soumissionnaire avait stipulé que son prix n'était valable que pour 60 jours.
4. Bien que ce second plus bas soumissionnaire ait augmenté une fois ses prix, le ministère n'avait pas officiellement accepté ce prix et devait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour conclure le contrat mais, en raison de la succession des délais et de l'accroissement du coût des matériaux et de la main-d'œuvre, cette compagnie a indiqué une autre augmentation de 15% dans son offre et à ce moment, les négociations furent rompues.

Le Comité pense que le ministère des Postes doit accélérer ses procédures en vue de l'approbation de contrats, tenir à jour les listes de fournisseurs éventuels de façon à savoir quelles compagnies peuvent faire face aux exigences du contrat. Des retards dus à l'attente de l'approbation du Conseil du Trésor peuvent résulter en un accroissement des coûts.

#### MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

PARAGRAPHE 68—Radiation des dettes provenant des paiements en trop des allocations aux anciens combattants. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 23 du 24 avril 1975*).

Jusqu'à ce qu'une modification entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1973 ne l'ait supprimée, une disposition de la Loi sur les allocations aux anciens combattants prévoyait l'établissement de certaines limites quant aux biens que pouvait posséder un ancien combattant, relativement à l'admissibilité à une allocation.

Parce que beaucoup d'anciens combattants ont intentionnellement ou par inadvertance négligé de dévoiler des biens mobiliers, beaucoup de paiements en trop ont été effectués.

Sur la foi d'un avis écrit du ministère de la Justice, la Commission des allocations aux anciens combattants a annulé le solde du trop-payé de 1 134 allocations s'élevant à \$790,000.00; il y avait entre autres 27 comptes pour lesquels des hypothèques sur des immeubles étaient détenus en garantie.

After a question from the Auditor General, the Board obtained a subsequent opinion from the Department of Justice, which contrary to the first opinion stated that the amendment was not retroactive and that the debts remained outstanding.

Subsequently, the Treasury Board used alternative methods and regulations to cancel the accounts.

Your Committee recommends that the Department of Justice be more careful in issuing opinions.

**PARAGRAPH 69—Suspension of recovery of War Veterans Allowance Overpayments.** (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 23, dated April 24, 1975).

Prior to November 1, 1973, the War Veterans Allowance Board had been recovering, by monthly deductions, from 2,700 recipients of War Veterans Allowance accumulated overpayments which arose because of veterans' incomes in excess of statutory limits.

On November 1, 1973, after commencing a lengthy review to determine whether or not recovery of overpayments was causing hardship, the Board suspended recovery attempts.

Your Committee is concerned that there was a lack of authority for the suspension of recovery attempts, and recommends that authority should be established before any such action is taken.

#### REVENUE CANADA (TAXATION)

**PARAGRAPH 61—Delays in issuing assessments and inadequate liaison between divisions of the Department of National Revenue (Taxation) resulting in loss of revenue to the Crown.** (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 25 dated May 1, 1975).

A failure to collect assessed taxes and interest amounting to \$3.6 million was blamed on a too lengthy investigation and a lack of liaison between the Special Investigations Division and the Collections Division of Revenue Canada (Taxation).

During this 16 month investigation the taxpayer had systematically transferred most of his assets to Switzerland, and by February 1971 when assessments for the taxation years, 1966 to 1969 were issued, it was not possible to seize or attach any assets of substantial value.

Your Committee recommends that Revenue Canada take immediate action to revise procedures to eliminate such occurrences and that if necessary the Minister of Finance act swiftly to introduce legislation.

Your Committee also recommends in appropriate cases full disclosure of the names and facts of cases written off be made public.

#### DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE

**PARAGRAPH 51—*Ex gratia* payments to members of the Canadian Forces.** (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issues Nos. 26 and 27 dated May 6 and 8, 1975).

L'Auditeur général ayant mis en doute ce jugement, le ministère de la Justice a par la suite fait parvenir à la Commission une décision qui était en contradiction avec la première et selon laquelle la modification n'avait aucun effet rétroactif et les dettes demeuraient exigibles.

Le Conseil du Trésor a par la suite eu recours à d'autres méthodes et règlements pour radier les dettes.

Le Comité recommande que le ministère de la Justice soit plus prudent lorsqu'il rend des jugements.

**PARAGRAPHE 69—Arrêt du recouvrement des montants payés en trop relativement aux allocations versées aux anciens combattants.** (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 23, du 24 avril 1975).

Avant le 1<sup>er</sup> novembre 1973, la Commission des allocations aux anciens combattants recouvrait, grâce à des déductions mensuelles prélevées sur les allocations aux anciens combattants versées à 2700 bénéficiaires, des montants payés en trop du fait que le revenu annuel dans chaque cas avait dépassé le maximum prévu par la Loi.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1973, après avoir entrepris une longue étude visant à déterminer si le recouvrement des paiements en trop entraînait des difficultés, la Commission a suspendu ses tentatives de recouvrement.

Le Comité se préoccupe du fait qu'il n'existe aucune autorité permettant la suspension de ces tentatives de recouvrement et recommande qu'une telle autorité soit établie avant que l'on entreprenne semblable action.

#### REVENU CANADA (IMPÔT)

**PARAGRAPHE 61—Retards à communiquer les cotisations d'impôt et insuffisance des liaisons entre les divisions du ministère du Revenu national (Impôt) causant une perte de recettes à la Couronne.** (Voir *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 25 du 1<sup>er</sup> mai 1975).

L'échec des tentatives visant à recouvrer des cotisations d'impôt et des intérêts s'élevant à \$3.6 millions a été attribué à une enquête d'une durée beaucoup trop longue et à un manque de liaison entre deux divisions de Revenu Canada—Impôt, soit la division des enquêtes spéciales et la division des recouvrements.

Au cours de cette enquête qui a duré 16 mois, le contribuable a systématiquement fait le transfert de la majeure partie de ses actifs en Suisse. En février 1971, lorsqu'on a émis les cotisations relatives aux années d'imposition de 1966 à 1969, on n'a pu saisir ni bloquer aucun actif de valeur appréciable.

Le Comité recommande que Revenu Canada prenne immédiatement des mesures visant à réviser ces procédures afin d'empêcher que pareille éventualité ne se reproduise et que, si cela s'avère nécessaire, le ministre des Finances agisse rapidement afin de présenter une nouvelle loi.

Le Comité recommande également que si on le juge approprié, dans les cas d'abandon de procédure, l'on procède à la publication des noms et des faits.

#### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

**PARAGRAPHE 51—Paiements à titre gratuit aux membres des Forces canadiennes.** (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicules n° 26 et 27, 6 et 8 mai 1975).

In February 1972 more than 400 members of the Canadian Forces suffered losses or damage to personal property in two fires at the Canadian Forces Base St. Jean, Quebec, Claims totalling \$163,000 were filed with the Department of National Defence. Although the Department of Justice issued an opinion that the Department of National Defence was not liable, the latter paid \$139,500. However, the Auditor General noted that these payments were not identified as *ex gratia* by the Department and furthermore payments in excess of \$100 were not listed in the Public Accounts of Canada as requested by the Public Accounts Committee in its Second Report to the House in April 1961 (*concurrent in by the House, April 26, 1961*).

The Auditor General stated that the Department had taken action to prevent the criticism of this omission from recurring.

It is not clear where the problem of authority over *ex gratia* payments lies.

The Auditor General maintains that the authority to make *ex gratia* payments vests in the Governor in Council and may not be delegated.

The Department of National Defence officials cite Queen's Regulations and Orders:

210.05—Compensation in special cases

In the case of loss or damage for which compensation is not otherwise payable under QR&O, the Minister may, notwithstanding anything in this section, authorize the payment of such reasonable compensation as he considers appropriate, having regard to the circumstances. (G)

The Department of National Defence legal officers maintain that article 210.05 issued under the authority of the Governor in Council gives the Minister considerable discretion in awarding compensation and such discretion amounts to a delegation of authority by the Governor in Council to grant *ex gratia* payments within the context of the Regulations.

The Committee agreed that it was difficult for the Department of Justice to advise the Auditor General, while also acting for the Department of National Defence.

Your Committee therefore recommends that the Auditor General seek outside legal counsel on this problem and report back to the Committee.

PARAGRAPH 45—Canadian Forces base Summerside, P.E.I. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 26 and 27, dates May 6 and May 8, 1975*).

The Auditor General is required under Section 61 of the Financial Administration Act to report to Parliament any appropriation that was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament.

In late 1969, the Department of National Defence reached the conclusion that with the phase-out of the Neptune maritime patrol aircraft, the remaining operational activities of CFB Summerside should be transferred to other Canadian Forces bases under Maritime Command and that this base should be closed in 1970, resulting in an annual saving in excess of \$6 million. In December 1969, the Government announced that because of economic considerations, the Base would not be closed before March 31, 1973. On March 23, 1972, the House was advised that the Base was to be retained in its present role.

En février 1972, plus de 400 membres des Forces canadiennes ont subi des pertes ou des dommages à leur propriété privée au cours de deux incendies à la base de Saint-Jean (Québec). Des réclamations se chiffrent à \$163,000 ont été déposées au ministère de la Défense nationale. Bien que le ministère de la Justice ait émis l'opinion que le ministère de la Défense nationale n'était pas responsable, ce dernier a payé \$139,500. Cependant, l'Auditeur général a noté que ces paiements n'avaient pas été identifiés comme des paiements à titre gratuit par le Ministère et que ceux de plus de \$100 n'avaient pas été inscrits aux Comptes publics comme l'avait demandé le Comité des Comptes publics dans son deuxième rapport à la Chambre en avril 1961 (*adopté par la Chambre des communes le 26 avril 1961*).

L'Auditeur général a affirmé que le Ministère avait pris des mesures pour que cette omission ne se reproduise pas.

La question de savoir qui a l'autorité de prescrire des paiements à titre gratuit n'est pas claire.

L'Auditeur général soutient que l'autorité de faire des paiements à titre gratuit est dévolue au Gouverneur en conseil, et ne peut pas être déléguée.

Les agents du ministère de la Défense nationale citent les ordonnances et règlements royaux:

210.05—Dédommagement dans certains cas spéciaux

En cas de perte ou de détérioration pour laquelle un dédommagement n'est pas autrement payable en vertu des ORFC, le Ministre peut, par dérogation aux prescriptions de la présente section, autoriser le paiement de tout dédommagement raisonnable qu'il juge approprié, compte tenu des circonstances. (G)

Les conseillers juridiques du ministère de la Défense nationale soutiennent que l'article 210.05 émis en vertu de l'autorité du Gouverneur en conseil donne au Ministère la liberté presque sans limite d'accorder un dédommagement et qu'une telle liberté équivaut à une délégation de pouvoir par le Gouverneur en conseil au Ministre pour accorder des paiements à titre gratuit dans le contexte des Règlements.

Le Comité a convenu qu'il était difficile pour le ministère de la Justice de conseiller l'Auditeur général, tout en agissant au nom du ministère de la Défense nationale.

Le Comité recommande par conséquent que l'Auditeur général obtienne un avis juridique de l'extérieur sur cette question et qu'il fasse par la suite rapport au Comité sur cette question.

PARAGRAPHE 45—La base des Forces canadiennes de Summerside (Î.-P.-É.). (*Voir procès-verbaux et témoignages, fascicules n° 26 et 27, datés du 6 et 8 mai 1975*).

L'Auditeur général doit faire connaître au Parlement, en conformité de l'article 61 de la Loi sur l'administration financière, qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement.

À la fin de 1969, le ministère de la Défense nationale était arrivé à la conclusion qu'il convenait de transférer à d'autres bases des Forces canadiennes qui se trouvent sous le commandement maritime le reste des activités opérationnelles de la base des Forces canadiennes de Summerside, étant donné le retrait graduel des avions de patrouille navale Neptune, et de fermer la base en 1970, ce qui épargnerait annuellement plus de \$6 millions. En décembre 1969, le gouvernement a annoncé que, pour des raisons d'ordre économique, la base ne serait pas fermée avant le 31 mars 1973. Le 23 mars 1972, la Chambre a été informée que la base serait maintenue dans son rôle actuel.

To meet the additional cost involved in keeping the Base operational, the Treasury Board initially approved an increase of \$6.7 million in the National Defence Department's budget in 1971-72 and 1972-73. The ceiling was increased to \$7.5 million for 1973-74.

The Auditor General firmly maintains that the additional costs incurred in keeping the Base opened far exceed the costs necessary for fulfilling the defence function in the area. Furthermore, he observes that these appropriations of the Department of National Defence are being applied for a purpose not authorized by Parliament.

The Department of National Defence however is of the opinion that this expenditure for the operation and maintenance of CFB Summerside is a properly authorized charge on its appropriations, since it was approved by Parliament by means of this appropriation that had been authorized through the Main Estimates and Supplementary Estimates.

The Auditor General conceded that there were other votes in Parliament that could have accommodated this sum.

Your Committee entirely agreed with the principle, that any appropriation authorized by Parliament must be spent for the purpose authorized, and recommends that proper authority be sought for future expenditures of this sort.

PARAGRAPH 56—Excess fees paid to retired public servants and members of the Canadian Forces employed by the Department of National Defence under personal service contracts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 27, dated May 8, 1975).

The Auditor General drew attention to the situation where retired public servants or retired members of the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police have entered into service contracts with government departments and agencies. He noted several cases where the guidelines provided by the Treasury Board for the calculation of fees were exceeded.

There were cases where the fees paid by the Department of National Defence to superannuates far exceeded the current level of salaries held by them prior to retirement.

The Auditor General also revealed a noticeable lack of central control of personal service contracts with the Department. Your Committee has been informed that proper control procedures have been subsequently introduced by the Department.

Your Committee is concerned that the practice complained of is widespread and is expanding.

Your Committee recommends that the Treasury Board consider conducting a study on the use of personal service contracts, and that a directive be developed for the guidance of all departments employing retired employees under contract.

Your Committee further recommends that recovery action be taken in cases of overpayment.

Pour faire face aux frais supplémentaires engagés pour maintenir la base, le Conseil du Trésor approuva au début un relèvement de \$6.7 millions du plafond budgétaire du ministère pour 1971-1972 et 1972-1973. Le plafond a été relevé à \$7.5 millions pour 1973-1974.

L'Auditeur général soutient fermement que les frais supplémentaires engagés pour maintenir la base ont dépassé de beaucoup ceux qui découlent de l'exécution des fonctions du ministère de la Défense nationale dans la région. Il observe en outre que les crédits du ministère de la Défense nationale ont été affectés à des fins non autorisées par le Parlement.

Le Ministère est d'avis que la dépense pour le fonctionnement et le maintien de la base des Forces canadiennes de Summerside est une imputation appropriée de ses crédits budgétaires, étant donné qu'elle a été approuvée par le Parlement au moyen de ce crédit budgétaire, crédit autorisé dans le budget principal et le budget supplémentaire.

L'Auditeur général a concédé qu'il existait d'autres crédits au Parlement qui auraient pu justifié cette somme.

Le Comité est entièrement d'accord avec le principe voulant que tout crédit voté par le Parlement doit être dépensé pour les fins pour lesquelles il a été voté, et recommande qu'on se prévale de l'autorisation appropriée pour les dépenses de cet ordre à l'avenir.

PARAGRAPHE 56—Rétributions excessives versées à des fonctionnaires retraités et à des pensionnés des Forces canadiennes au service du ministère de la Défense nationale aux termes de contrats de services personnels. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 27, 8 mai 1975).

L'Auditeur général a attiré l'attention sur le cas de fonctionnaires retraités ou de membres retraités des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada qui ont effectué des travaux sous contrat pour le compte de ministères et organismes du gouvernement.

Il a noté qu'il s'était produit plusieurs cas où les traitements prévus par les lignes directrices du Conseil du Trésor avaient été dépassées. Il s'est produit des cas où les traitements versés à des retraités par le ministère de la Défense nationale dépassaient de beaucoup la rémunération courante correspondant à la classification à laquelle ils appartenaient au moment de prendre leur retraite.

L'Auditeur général a aussi révélé qu'il existait un manque de contrôle central du Ministère sur les marchés de services personnels conclus avec le ministère. Le Comité a été avisé que des procédures de contrôle adéquates ont été par la suite appliquées par le Ministère.

Le Comité s'inquiète du fait que la pratique de laquelle on s'est plaint est généralisée et continue de s'étendre.

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor envisage de faire une étude sur l'utilisation des contrats de services personnels, et qu'une directive soit émise à l'intention de tous les ministères qui emploient à contrat des employés à la retraite.

Le Comité recommande en outre qu'on prenne des mesures de recouvrement des montants excédentaires payés.

PARAGRAPH 57—Cost of vacant accommodation following closure of Canadian Forces Base Gimli, Man. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 27 and 28, dated May 8 and 13, 1975*).

In his 1972 Report, the Auditor General noted that in 1965 the Department of National Defence had entered into an agreement with a development company whereby, for a period of 20 years, the Department guaranteed to this company a gross monthly rental of \$14,200 from the leasing of 150 housing units to be constructed at Gimli, Manitoba, primarily to accommodate married personnel assigned to the base. Then for no clear reason that the Auditor General was able to determine, the Department entered into a second agreement with the same company in 1967 to lease the same housing units from this company from 1968 to 1977 at a monthly rental of \$19,000, the rental being subject to review and retroactive adjustments every two years to reflect changes in operating costs. This agreement suspended the original agreement, and resulted in an increase in the monthly rental to \$22,000 in January, 1970 and a slight reduction to \$21,500 in January 1972.

Following the closure of the base in September 1971, the Department in December 1971 declined an offer by the development company to terminate both agreements on payment of \$2,000,000. The monthly rental payments continued to be made under the terms of the lease, and for the year ended March 31, 1972, approximately \$220,000 was paid for unoccupied units.

During subsequent fiscal periods, rent for the unoccupied units continued, amounting to \$255,000 in 1972-73 and to \$235,000 in 1973-74.

These units remained unoccupied even though the local businessmen and elected officials of Gimli had approached the Department to open the units to civilians because of improving local conditions.

On February 27, 1974, the Department of National Defence entered into agreements with the principal mortgage holder of the housing project whereby for a payment of \$1,661,000 the Department obtained a complete release from its obligations.

Your Committee concludes that although the closing of bases and the shifting of personnel cannot be avoided, tighter administrative control in leasing arrangements on the part of the Department of National Defence is needed if such unproductive expenditures are to be avoided.

PARAGRAPH 59—Overdrawal of rations. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 28 dated May 13, 1975*).

The Canadian Contingent draws rations which are paid for by the United Nations, from a local British Army supply depot. The United Nations underwrites the cost of these rations up to an amount equal to the British army ration scale. However, as this scale is below the ration scale of the Canadian Army, our Cyprus Contingent is authorized by the Department of National Defence to draw supplemental rations from the depot up to the equivalent of the Canadian scale and the extra cost incurred is reimbursed by Canada to the United Nations.

It was reported that the Canadian contingent of the U.N. Force in Cyprus between November 1972 and May 1973 overdraw its ration scale by approximately \$60,000. Charges were submitted to Canada by the United Nations for supplemental rations for this period.

PARAGRAPHE 57—Coût d'installations inoccupées par suite de la fermeture de la base des Forces canadiennes de Gimli (Man.). (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules nos 27 et 28, 8 et 13 mai 1975*).

Dans son rapport de 1972, l'Auditeur général mentionnait qu'en 1965, le ministère de la Défense nationale avait conclu un accord avec une société d'expansion qui stipulait que pour une période de vingt ans, le ministère garantirait à cette société un loyer mensuel brut de \$14,200 en échange de la location de 150 unités domiciliaires à être construites à Gimli (Man.), surtout pour loger les militaires mariés affectés à la base. Puis, sans aucune raison apparente que l'Auditeur général ait pu déterminer, le ministère a conclu un deuxième accord avec la même société en 1967 portant sur la location des unités domiciliaires de cette société de 1968 à 1977 à un loyer mensuel de \$19,000, sujet à révision et à rajustements rétroactifs tous les deux ans pour refléter la modification des frais d'exploitation. Cet accord annulait l'accord original et faisait passer le loyer mensuel à \$22,000 en janvier 1970 et le réduisait légèrement à \$21,500 en janvier 1972.

À la suite de la fermeture de la base en septembre 1971, le Ministère n'a pas accepté l'offre que lui a faite la société d'expansion de mettre fin aux deux accords moyennant la somme de \$2,000,000. Le loyer mensuel continuait d'être versé aux termes du bail, et pour l'année se terminant le 31 mars 1972, \$220,000 ont été versés pour des logements vacants.

Les années fiscales suivantes, les loyers des logements vacants continuaient d'être payés, et se sont élevés à \$255,000 en 1972-1973 et à \$235,000 en 1973-1974.

Ces logements sont demeurés vacants même si les hommes d'affaires de l'endroit et les représentants élus de la municipalité ont demandé au ministère de mettre les logements à la disposition des civils à cause de l'amélioration des conditions locales.

Le 27 février 1974, le ministère de la Défense nationale a conclu des accords avec le principal créancier hypothécaire de l'ensemble résidentiel en vertu duquel moyennant une somme de \$1,661,000, le ministère était complètement libéré de ses obligations.

Le Comité conclut que bien qu'il soit inévitable de fermer des bases et de déplacer les militaires, il est nécessaire que le ministère de la Défense nationale exerce un contrôle administratif plus serré sur les accords de location afin d'éviter d'autres dépenses non productives de cette nature.

PARAGRAPHE 59—Rations supplémentaires. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 28, 13 mai 1975*).

Le Contingent canadien obtient des rations, payées par l'Organisation des Nations Unies, d'un dépôt local d'approvisionnement de l'armée britannique. L'ONU absorbe les frais en fonction du barème en vigueur dans l'armée britannique. Toutefois, étant donné que ce barème est inférieur à la consommation effective des Forces canadiennes, le ministère de la Défense nationale a autorisé le Contingent à toucher des rations supplémentaires du dépôt jusqu'à équivalence avec le barème de rationnement canadien. Le Canada rembourse à l'Organisation des Nations Unies les frais supplémentaires encourus.

On rapporte que le Contingent canadien des forces de l'ONU à Chypre a touché entre novembre 1972 et mai 1973 des rations d'une valeur de \$60,000 au delà des quantités autorisées. L'ONU a présenté au Canada un état de compte portant sur les rations supplémentaires fournies pendant cette période.

When it was brought to the attention of the officials of the Department of National Defence, immediate steps were taken to investigate the matter. An interim departmental report revealed that some of the overdrawals were caused by members of other contingents eating at Canadian messes because of the superior meals.

Your Committee notes that the department has now discontinued the practice of issuing free meals to other contingents.

PARAGRAPH 60—Additional expense incurred because of error in specifications of winter caps purchased for Canadian Forces. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 28 dated May 13, 1975*).

A contract was awarded in 1971 to a manufacturer for the supply of \$100,000 men's winter fur caps to the Department of National Defence. It was discovered that because of an error in the specifications, that delivery of 75,000 caps two sizes smaller was accepted by the Department.

The specifications were subsequently amended, but in order to meet requirements, a further 32,550 larger size caps had to be purchased in 1973 at a cost of \$102,000.

The Department of National Defence considered this expenditure as an outlay for future requirements and claimed that the wear life of one of these caps is six years. Assuming that 10,000 will be used annually for issues and replacements, the Auditor General estimated that there would be enough caps of the smaller size to last the next 30 years.

Your Committee recommends that the Department of National Defence exercise greater control in its contracting procedures and specifications.

PARAGRAPH 55—Local Initiatives Program. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 29 and 31 dated May 15 and 27, 1975*).

Since its Second Report to the House on March 6, 1975, your Committee again reviewed the progress of the Local Initiatives Program under the direction of the Department of Manpower and Immigration and observed that certain changes to the criteria have been made and that corrective action to reduce the Program's shortcomings in some areas had been taken.

However, your Committee was of the opinion that the Department's officials must ensure that the Program's guidelines are properly observed; that simplified but adequate accounting records are maintained for all grants; that proper audit procedures are followed; that control measures are adopted to avoid the duplication of funds for the same project; and that tighter controls are enforced in those projects where improvements and benefits are made to private property.

PARAGRAPH 38—Irregular charge to Canadian Livestock Feed Board Account. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 30 and 34, dated May 22 and June 17, 1975*).

Après qu'on eu attiré l'attention des responsables du ministère de la Défense nationale sur la question, ces derniers ont pris des mesures pour enquêter immédiatement. Un rapport provisoire du ministère a révélé qu'une partie de ces rations supplémentaires était causée par le fait que des membres d'autres Contingents venaient manger au mess du Contingent canadien en raison de la qualité supérieure des repas.

Votre Comité note que le Ministère a mis fin à cette pratique qui consiste à fournir des repas gratuits aux membres d'autres contingents.

PARAGRAPHE 60—Frais supplémentaires occasionnés par des erreurs dans les spécifications des casquettes d'hiver achetées pour les Forces canadiennes. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 28, 13 mai 1975*).

Un contrat a été accordé à un fabricant en 1971 pour qu'il fournisse 100,000 casquettes de fourrure pour homme au ministère de la Défense nationale. On s'est aperçu que par suite d'une erreur dans les spécifications, 75,000 casquettes de deux pointures trop petites avaient été acceptées par le Ministère.

Les spécifications ont été modifiées. Toutefois, pour satisfaire aux besoins, il a fallu acheter en 1973, 32,550 autres casquettes plus grandes au coût de 102,000 dollars.

Le ministère de la Défense nationale considérait ce montant comme une dépense au titre de besoins futurs et prétendait que la durée d'une de ces casquettes est de six ans. Si l'on présume que 10,000 casquettes seront utilisées annuellement pour les nouvelles recrues et les remplacements, l'Auditeur général a estimé qu'il y avait suffisamment de ces petites casquettes d'hiver pour les trente prochaines années.

Votre Comité recommande que le ministère de la Défense nationale exerce un contrôle plus sévère sur les modes d'allocation de contrat et les spécifications.

PARAGRAPHE 55—Programme d'initiatives locales. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules n° 29 et 31, 15 et 27 mai 1975*).

Depuis son second rapport à la Chambre, le 6 mars 1975, votre Comité a étudié de nouveau les progrès du Programme d'initiatives locales sous la direction du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et a observé que certains changements ont été apportés aux critères et que des mesures de correction avaient été prises afin de réduire les lacunes du programme dans certains domaines.

Toutefois, votre Comité estimait que les représentants du ministère doivent assurer que les lignes directrices du programme sont bien respectées; que des registres comptables simplifiés mais suffisants sont tenus pour toutes les subventions; que des procédures de vérification appropriées sont suivies; que des mesures de contrôle sont adoptées afin d'éviter que l'on accorde des subventions en double au même projet; et que des contrôles plus sévères soient exercés sur les projets visant l'amélioration et l'accroissement de la valeur des propriétés privées.

PARAGRAPHE 38—Imputation irrégulière au Compte de l'Office canadien des provenances (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules n° 30 et 34, du 22 mai et 17 juin 1975*).

During the fiscal year 1973-74, the Canadian Livestock Feed Board authorized special price assistance payments totalling \$822,000 to offset increased costs of livestock feeders who were forced to purchase feed grains at higher prices because a series of railway strikes in British Columbia had cut off their regular source of supply.

The Auditor General reported that \$822,000 was not a proper charge on the Canadian Livestock Feed Board Account since it did not relate to feed grain purchased by the Canadian Livestock marketing operation of the Board.

The Board's chairman informed the Committee that when the rail strikes occurred, the Board was under considerable pressure to provide assistance to the British Columbia feeders, and obtained a release of 300,000 bushels per week at export prices from the Canadian Wheat Board's export stocks in Vancouver.

Your Committee concluded that the Canadian Livestock Feed Board had no authority under the Livestock Feed Assistance Act to make such payments and therefore acted improperly in using public funds for purposes not intended by Parliament.

PARAGRAPH 78—Errors in Public Service Superannuation Account pension calculations. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issues Nos. 30 and 35, dated May 22 and June 26, 1975*).

Since 1962 the Auditor General has reported regularly on the high incidence of error in the Public Service Superannuation pension calculations. The Problems arose from the complex nature of the Public Service Superannuation Act and its accompanying regulations which change periodically; the multiplicity of pay records in government departments across Canada; and the length of service of superannuates.

Your Committee was informed by the Department of Supply and Services that for reasons of cost and accuracy, automated systems were not the solution to these problems. Instead, steps were being taken by the Superannuation Branch and the Treasury Board Secretariat to simplify the reporting requirements imposed by the Act and the Regulations.

Your Committee recommends therefore that the Treasury Board Secretariat review those provisions in the Public Service Superannuation Act and its accompanying Regulations that relate to the reporting requirements of superannuation by the employer; and to establish standard reporting procedures to which all government departments and agencies will conform.

PARAGRAPH 64—Cost of unused accommodation. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 31 dated May 27, 1975*).

Your Committee is concerned about those recurring cases in government departments where rent is paid for unused accommodation.

In this particular instance, the Department of Manpower and Immigration was at fault. Because the Department revised its initial space requirements and held up the approval of layout plans, occupancy was delayed by five months. As a result, a rental cost of \$61,000 for unused accommodation was incurred.

Au cours de l'année financière 1973-1974, l'Office canadien des provendes a autorisé des versements d'aide spéciale aux prix, totalisant \$822,000 afin de compenser l'augmentation des coûts subie par les éleveurs d'animaux de ferme qui devaient acheter des provendes à un prix supérieur en raison de l'interruption des services de transport ferroviaire qui les privait ainsi de leur source d'approvisionnement habituel.

L'Auditeur général a rapporté que la somme de \$822,000 n'aurait pas dû être imputée au Compte de l'Office canadien des provendes, puisqu'il ne s'agissait pas des provendes achetées par l'Office dans le cadre de son programme de mise en marché de grains de provendes canadiens.

Le président de l'Office a informé le Comité que lors des grèves ferroviaires, l'Office était soumis à des pressions considérables afin de fournir une aide aux éleveurs de la Colombie-Britannique, et avait obtenu de la Commission canadienne du blé qu'il lui cède 300,00 boisseaux par semaine, au prix d'exportation, provenant des stocks entreposés à Vancouver et destinés à l'exportation.

Votre Comité en a conclu que l'Office canadien des provendes n'avait pas, en vertu de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, l'autorité voulue pour effectuer ces paiements et, en conséquence, qu'elle n'avait pas utilisé de façon appropriée, les deniers publics en les affectant à des fins non prévues par le parlement.

PARAGRAPHE 78—Erreurs dans le calcul des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicules nos 30 et 35, du 22 mai et du 26 juin 1975*).

Depuis 1962, l'Auditeur général a régulièrement fait rapport sur le taux élevé d'erreurs dans le calcul des pensions de retraite de la Fonction publique. Les problèmes découlent de la nature complexe de la Loi sur la pension de la Fonction publique et des règlements y afférant qui changent périodiquement, de la multiplicité des registres de paye dans les ministères gouvernementaux à travers le Canada et des longs états de service des prestataires.

Votre Comité a été informé par le ministère des Approvisionnements et Services que, pour des raisons de coût et d'exactitude, des systèmes automatisés n'étaient pas la solution appropriée à ces problèmes. La Division des pensions de retraite et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont plutôt pris des mesures afin de simplifier l'obligation de faire rapport imposée par la Loi et les Règlements.

Votre Comité recommande donc que le Secrétariat du Conseil du Trésor revioie les dispositions de la Loi sur la pension de la Fonction publique et les règlements y afférents, qui concernent l'exigence faite à l'employeur de faire rapport sur la pension; et d'établir des méthodes normalisées de rapport auxquelles tous les ministères et organismes gouvernementaux se conformeront.

PARAGRAPHE 64—Coût de locaux inutilisés. (Voir *procès-verbaux et témoignages, fascicule no 31, le 27 mai 1975*).

Votre Comité s'inquiète de ce que les ministères gouvernementaux aient à payer le loyer de locaux inutilisés, problème qui se répète souvent.

Dans ce cas particulier, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration était en cause. Le ministère ayant révisé ses prévisions initiales en matière d'espace et reporté l'approbation des plans d'aménagement, l'occupation des locaux a été retardée de 5 mois. Il en est donc résulté des coûts de location de \$61,000 pour des locaux inutilisés.

Your Committee in previous reports to the House has recommended that these rental expenses should be a charge on the department occupying the space and not on the Department of Public Works. Departments would therefore be more careful to avoid these non-productive payments.

**PARAGRAPH 50**—Overpayments of adjustment assistance to Ugandan refugees. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 31 dated May 27, 1975).

In 1972, overpayments of \$188,500 were made to a group of Ugandan refugees under the adjustment assistance program by the Canada Manpower Centre in Vancouver.

The Auditor General revealed serious deficiencies in this operation in a number of specific areas.

The Department of Manpower and Immigration acknowledged that this particular manpower centre was clearly unprepared to handle this abnormal situation. Extensive use was made of untrained casual staff and the manpower resources of the Howe Street Centre in Vancouver were fully extended.

The Deputy Minister reported that there had been incompetence on the part of the regular staff, and that as a result transfers and dismissals were made.

The Deputy Minister also reported that recovery action for the overpayments was being undertaken in 23 cases, leaving 299 cases outstanding.

Your Committee is of the opinion that the Department must press the recovery procedure more vigorously.

**PARAGRAPH 72**—Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 34, dated June 17, 1975).

Your Committee questioned the Auditor General and officials from the Department of Energy, Mines and Resources and the Energy Supplies Allocations Board on this program which was implemented in the 1974 calendar year to cushion the economy from the impact of the rapid increase in the price of foreign crude oil used in Canada. It provides compensation to oil importers for increases in certain elements in the cost of imported crude oil and petroleum products, the main one being increases on or after December 1, 1973, in taxation by governments which are members of OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries). In return these importers agree to restrain wholesale prices in accordance with government guidelines.

This is a vast program involving extremely large sums of money, \$1.3 billion from the public purse and your Committee was concerned that the setting up of this program and the expenditures were in order and properly audited.

Your Committee was informed by the Auditor General that his office was called initially to meet with officials of Energy, Mines and Resources to work with them in devising an effective program, one related to the actual compensation payments; and secondly the price guidelines.

Votre Comité, dans des rapports antérieurs à la Chambre, a recommandé que ces dépenses de location soient imputées au ministère occupant les locaux et non au ministère des travaux publics. Les ministères devraient donc être plus attentifs à éviter ces paiements non productifs.

**PARAGRAPHE 50**—Paiements en trop de l'aide à l'adaptation des réfugiés ougandais. (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 31, 27 mai 1975).

En 1972, le Centre de la Main-d'œuvre du Canada à Vancouver a effectué des paiements en trop de l'ordre de \$188,500 à un groupe de réfugiés ougandais dans le cadre du programme d'aide à l'adaptation.

L'Auditeur général a indiqué de graves lacunes dans les activités de ce Centre dans un certain nombre de domaines précis.

Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a reconnu que ce Centre de Main-d'œuvre particulier n'était nettement pas préparé pour s'occuper de cette situation anormale. On a fait un usage extensif d'employés occasionnels non formés et les ressources en main-d'œuvre du Centre de la rue Howe à Vancouver ont été entièrement utilisées.

Le sous-ministre a rapporté qu'il y avait eu incompetence de la part du personnel régulier et qu'on avait par la suite procédé à des transferts et des licenciements.

Le sous-ministre a aussi rapporté que des mesures en vue de récupérer les paiements en trop avaient été prises pour ce qui est de 23 cas, et que 299 autres étaient en attente.

Votre Comité est d'avis que le ministère doit activer vigoureusement les mesures de récupération.

**PARAGRAPHE 72**—Programme sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers (Voir *procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 34, le 17 juin 1975).

Votre Comité a interrogé l'Auditeur général et les fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources de même que ceux de l'Office de répartition des approvisionnements en énergie, à propos de ce programme mis en œuvre en 1974 pour protéger l'économie des effets de l'augmentation rapide du coût du pétrole brut étranger importé au Canada. Le programme accorde des indemnités aux importateurs de pétrole pour des augmentations de certains coûts du pétrole et de produits pétroliers; les principales augmentations ont eut lieu le premier décembre 1973 ou plus tard, lorsque les gouvernements des pays membres de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) ont décrété l'imposition de taxes supplémentaires. En retour, les importateurs acceptent de fixer le prix de vente au détail selon les directives gouvernementales.

Il s'agit d'un programme d'envergure comportant des dépenses énormes, \$1.3 milliard à même les fonds publics, et votre Comité tient à ce que l'exécution du programme et les dépenses qu'il comporte soient bien administrés et vérifiés.

L'Auditeur général a avisé votre Comité qu'il avait été invité au départ à rencontrer des fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour collaborer avec eux à la mise en œuvre d'un programme efficace pour fixer les modalités des paiements d'indemnité de même que les directives concernant les prix.

Your Committee was assured that compensation is being paid, only in respect of oil that is not indigenous to Canada and the regulations from the start specified that fuel supplied to ships or aircraft not registered in Canada engaged in international movements should not qualify for compensation.

To assist them in monitoring this program, providing the extra manpower needed on this assignment, the Auditor General obtained the services of a public accounting firm to give them the expertise needed for this unique assignment.

Your Committee will await the Auditor General's next report on this vast and expensive program to discover how effective the control measures have been.

PARAGRAPH 70—The Establishment of a Special Audits and Enquiries Branch.

PARAGRAPH 71—Financial Management and Control Study. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 33, dated June 12, 1975*).

At this meeting your Committee were joined with members from the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs and the Standing Committee on Miscellaneous Estimates. Your members heard a progress report from the Auditor General and his associates, from the Chairman of the Public Service Commission, plus representatives of the Public Accounting Firms on Executive Interchange, on how the Interchange Canada Program is helping the Auditor General supplement and assist in his undertaking a comprehensive evaluation of financial and management and control systems throughout all of the government departments, agencies and Crown corporations for which the Auditor General has audit responsibilities.

These representatives of the public service and the outside business world gave your Committee a very illuminating insight of the uses made of the Executive Interchange Program, in obtaining the services of senior members of sixteen major firms of chartered accountants across Canada to work on the Financial Management and Control Study. In all a total of 34 joined the Office of the Auditor General under the Interchange Canada Program.

In 1975-76 the Office of the Auditor General will also be sending selected professional personnel for experience with participating firms of chartered accountants.

The Chairman of the Public Service Commission outlined the Commission's role in getting this plan under way, which provides for the temporary transfer of executive personnel between the public service and the private sector, the universities and other levels of government and international agencies.

Your Committee also heard evidence from some of the members of the Accounting firms, who lent their experience and expertise serving on this Executive Interchange Program.

From these representatives of the accounting firms on loan through Executive Interchange, your Committee was given an insight into the wide scope of their plan of action and accomplishment.

A central group is responsible for directing study teams, maintaining liaison with departments, studying the central agencies and reviewing findings and recommendations developed by the study teams.

Votre Comité a reçu l'assurance que les indemnités n'étaient payées que pour le pétrole étranger et que le règlement précisait au départ que les indemnités ne seraient pas versées pour le carburant fourni à des navires ou aéronefs qui ne sont pas enregistrés au Canada et qui font du transport international.

Pour l'aider à surveiller ce programme et lui fournir le personnel nécessaire à cette fin, l'Auditeur général a retenu les services d'experts en comptes publics ayant l'expérience nécessaire pour cette tâche unique en son genre.

Votre Comité attendra le prochain rapport de l'Auditeur général concernant ce vaste programme pour juger de l'efficacité des mesures de contrôle.

PARAGRAPHE 70—Création de la Direction des vérifications spéciales et des enquêtes.

PARAGRAPHE 71—Étude de la gestion et du contrôle financiers (*Voir procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 33, 12 juin 1975*).

Au cours de cette audience, votre Comité a accueilli des membres du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques et du Comité permanent des prévisions budgétaires en général. On a présenté à vos membres un rapport provisoire de l'Auditeur général et de ses associés, du Président de la Commission de la Fonction publique et des représentants de sociétés expertes en comptes publics; ce rapport portait sur des échanges de cadres et sur la façon dont le Programme Échange Canada aide l'Auditeur général à évaluer de façon précise les systèmes de contrôle et de gestion financiers de tous les ministères et organismes du gouvernement et sociétés de la Couronne dont l'Auditeur général est chargé de vérifier les comptes.

Ces représentants des services publics et du secteur privé des affaires ont exposé très clairement au Comité comment le Programme de Permutation des Cadres permettant de s'assurer les services de cadres de 16 sociétés importantes d'experts comptables au Canada pour faire l'étude de la gestion et du contrôle financiers. En tout, 34 personnes ont joint le Bureau de l'Auditeur général dans le cadre du Programme Échange Canada.

En 1975-1976, le Bureau de l'Auditeur général enverra certains professionnels qui obtiendront de l'expérience en travaillant pour des sociétés participantes d'experts comptables.

Le Président de la Commission de la Fonction publique a souligné le rôle de la Commission dans la mise en œuvre de ce programme qui prévoit la participation temporaire de cadres de la Fonction publique aux activités du secteur privé, d'universités et d'autres niveaux du gouvernement et d'organismes internationaux.

Votre Comité a également entendu les témoignages de certains membres de sociétés de comptabilité qui ont offert leur expérience et leurs services au Programme de permutation des cadres.

Ces représentants de sociétés de comptabilité, dont les services ont été prêtés par l'entremise du programme de permutation ont donné à votre Comité une vue d'ensemble de leurs projets et réalisations.

Un groupe central est chargé de diriger les équipes d'étude, d'assurer la liaison avec les ministères, de vérifier les comptes des organismes centraux et d'étudier les conclusions et recommandations soumises par les équipes d'étude.

There are fourteen study teams, each consisting of a partner and manager from a participating firm and a senior auditor from the Audit Office.

These study teams were active and an idea of the scope of their 1974-75 program can be realized, when it is stated that by August 31, 1975 studies were completed on 28 departments and agencies.

The particular areas of study are broad and for the information of the House are listed:

The form of the Estimates and Public Accounts: the appropriateness of these documents as a basis for parliamentary control and the standards of disclosure of financial information included therein.

Budgetary preparation and control: the appropriateness of the systems supporting the resource allocation process and the management of resources during the year.

Financial reporting systems: the adequacy of financial information provided to all levels of management and the appropriateness of the central and departmental systems used to assemble this information.

Financial control of expenditures, revenues, assets and liabilities: the adequacy of the controls to prevent unauthorized or improper expenditures, inappropriate recovery of revenues or the improper use or disposition of assets.

Internal audit: the effectiveness of this function within departments and agencies.

Staffing: the adequacy of the systems for ensuring that persons performing financial functions have the authority, resources, skills and incentive to perform these functions effectively.

Organization: the appropriateness of the manner in which financial management and control responsibilities have been allocated to and within central agencies and departments.

The results of these studies will be a report provided to the deputy head under the headings of background, analysis and recommendations plus the observations of the study teams with respect to any weaknesses in the system of financial management and control within his department. Each deputy head is being requested to inform the Auditor General on any corrective action taken.

Parliament will be informed of these results in the 1975 Annual Report of the Auditor General. In a supplementary volume, there will also be a report on the government-wide findings and recommendations followed by a précis of the results of the examination made in each department and agency and the responses of the deputy head.

Your Committee endorses this wide-ranging program being carried out and is encouraged by the Auditor General's confidence that on the basis of the Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada tabled in the House April 14, 1975, his Office will be launched successfully in 1978, on its second century, and will serve the Office and Parliament itself for years to come.

Il existe en tout 14 équipes d'étude composées d'un associé et un directeur d'une société participante ainsi qu'un vérificateur supérieur du Bureau de vérification.

Ces équipes ont été très actives et on peut évaluer l'étendue de leur programme de 1974-1975 en constatant qu'au 31 août 1975, les comptes de 28 ministères et organismes avaient été vérifiés.

Voici, à l'intention de la Chambre, la liste de ces multiples sujets d'étude:

Les évaluations et comptes publics: la valeur de ces documents comme mécanismes de contrôle par le Parlement et les normes régissant la divulgation de renseignements financiers qui y sont contenus.

Préparation et contrôle budgétaires: la valeur des systèmes régissant l'octroi de fonds et la gestion de ces sommes au cours de l'année.

Systèmes de rapport financier: l'exactitude des renseignements financiers fournis à tous les niveaux de direction et la valeur des systèmes centraux et ministériels utilisés pour recueillir ces renseignements.

Contrôle financier des dépenses, des revenus, de l'actif et du passif. La valeur des mécanismes de contrôle destinés à empêcher les dépenses non autorisées ou inappropriées, une perception inadéquate de revenus ou l'utilisation ou la disposition appropriée de capitaux.

Vérification interne: l'efficacité de ce service dans les ministères et organismes.

Dotation en personnel: la valeur des systèmes destinés à assurer que les personnes qui occupent des fonctions de nature financière ont l'expérience, les ressources, les qualifications et la bonne volonté nécessaires pour s'acquitter efficacement de ces tâches.

Organisation: La répartition des responsabilités en matière de gestion et de contrôle financier au sein des organismes centraux et des ministères de même qu'à ces derniers.

Les résultats de ces études seront rassemblés dans un rapport fourni au sous-chef et seront colligés sous les rubriques situation d'ensemble, analyses et recommandations en plus des observations des équipes d'étude sur les faiblesses du système de gestion et de contrôle financiers de leur ministère respectif. On demande au sous-chef d'informer, l'Auditeur général des mesures prises pour remédier à ces faiblesses.

Le parlement pourra prendre connaissance de ces résultats dans le rapport annuel de 1975 de l'Auditeur général. Dans un volume supplémentaire paraîtra un rapport des conclusions et recommandations à l'égard de toute la machine gouvernementale suivi d'un résumé des résultats des études menées dans chaque ministère et organisme de même que des mesures prises par le sous-chef.

Votre Comité approuve l'application de ce programme d'ensemble et reçoit l'assurance de l'Auditeur général que selon le rapport du Comité d'étude indépendant du bureau de l'Auditeur général, déposé à la Chambre le 14 avril 1975, son Bureau entreprendra avec succès en 1978 son deuxième siècle d'existence et continuera à servir le Bureau de même que le parlement dans les années à venir.

Your Committee has concluded its review of the Auditor General's 1974 Report, and has observed on those paragraphs where weak administration and the lack of financial controls will require further action by the government departments and agencies concerned.

Your Committee anticipates within the next six months a formal response to the matters raised in this Report from the Secretary of the Treasury Board.

During the course of this review, your Committee was unable to do a more thorough study of the subject areas concerned, because the Public Accounts of Canada for the fiscal year ended March 31, 1974 had not been referred to it by the House.

Your Committee, therefore, recommends that consideration should be given to the advisability of changing the Standing Orders of the House of Commons to provide that the Public Accounts of Canada and the annual report of the Auditor General thereon be automatically referred to your Committee and that, if your Committee has not already been organized, it should be set up within a reasonable period after such referral.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 22 to 36 inclusive, First Session, Thirtieth Parliament*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président*  
Lloyd R. Crouse  
*Chairman*

Le Comité a terminé son étude du rapport annuel de 1974 de l'Auditeur général et il a émis ses commentaires sur les paragraphes où ont été notées des lacunes relatives à l'administration ou aux contrôles financiers qui obligeront les ministères ou organismes concernés à prendre de nouvelles mesures.

Le Comité s'attend à recevoir au cours des six prochains mois une réponse officielle du Secrétaire du conseil du Trésor en ce qui a trait aux questions soulevées dans le présent rapport.

Dans le cadre de la présente étude, le Comité a été incapable de procéder à un examen plus approfondi des questions qui ont soulevé des problèmes, parce que les Comptes publics du Canada pour l'année financière ayant pris fin le 31 mars 1974 ne lui avaient pas été référés par la Chambre.

Le Comité recommande donc que l'on envisage la possibilité de modifier le Règlement de la Chambre des communes de façon que les Comptes publics du Canada et le rapport annuel de l'Auditeur général s'y rapportant soient automatiquement référés au Comité et que, si ledit Comité n'a pas encore été organisé, il soit mis sur pied dans un délai raisonnable après ce renvoi.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages (*fascicules nos 22 à 36 inclusivement, première session, trentième législature*), est déposé.

Respectueusement soumis,

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 25, 1975  
(45)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:12 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Robinson, and Towers.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated November 28, 1974: That the report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1974 be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee commenced consideration of a draft report on the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1974.

And consideration continuing,

At 1:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 27, 1975  
(46)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Martin, Robinson, Schumacher, and Towers.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated November 28, 1974: That the report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1974 be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of a draft report on the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1974.

And consideration continuing,

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 2, 1975  
(47)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:12 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Côté, Crouse, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson, Schumacher, and Towers.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 25 NOVEMBRE 1975  
(45)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 12, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Robinson et Towers.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 28 novembre 1974: Que le rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974, soit renvoyé au Comité Permanent des comptes publics.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport ayant trait au Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974.

L'étude se poursuit,

A 13 heures le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 27 NOVEMBRE 1975  
(46)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 15, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Martin, Robinson, Schumacher, et Towers.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité procède à l'étude de son ordre de renvoi du 28 novembre 1974: que le Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974 soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du projet de rapport ayant trait au Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974.

L'étude se poursuit,

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1975  
(47)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 12, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Côté, Crouse, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson, Schumacher et Towers.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated November 28, 1974: That the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1974 be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of a draft report on the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1974.

And consideration continuing,

At 12:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 4, 1975  
(48)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:14 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Martin, Schumacher, and Towers.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated November 28, 1974: That the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1974 be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of a draft report on the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1974.

And consideration of the draft report continuing,

At 12:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 9, 1975  
(49)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Abbott, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Flynn, Friesen, Gendron, Joyal, Loisel (*Chambly*), Loisel (*Saint-Henri*), McKinley, Oberle, and Towers.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated November 28, 1974: That the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1974 be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of a draft report on the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1974.

After further consideration and amendment, the draft report was concurred in.

*Ordered.*—That the Chairman present the draft report as amended as the Committee's Fourth Report to the House.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité procède à l'étude de son ordre de renvoi du 28 novembre 1974: Que le Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974 soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du projet de rapport ayant trait au Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974.

L'étude se poursuit,

A 12 h 37, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1975  
(48)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 14, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Martin, Schumacher et Towers.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité procède à l'étude de son ordre de renvoi du 28 novembre 1974: Que le Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974, soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du projet de rapport ayant trait au Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974.

L'étude du projet de rapport se poursuit,

A 12 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1975  
(49)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 35, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Abbott, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Flynn, Friesen, Gendron, Joyal, Loisel (*Chambly*), Loisel (*Saint-Henri*), McKinley, Oberle et Towers.

Le Comité procède à l'étude de son ordre de renvoi du 28 novembre 1974: Que le Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974 soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du projet de rapport ayant trait au Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière close le 31 mars 1974.

Après étude et modification, le projet de rapport est adopté.

*Il est Ordonné.*—que le président présente le projet de rapport modifié à titre de Quatrième Rapport du Comité à la Chambre.

*Agreed.*—That the French version of the Fourth Report be reviewed by the Vice-Chairman, before presentation to the House.

At 11:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Il est Convenu,*—que la version française du Quatrième Rapport soit examinée par le vice-président avant la présentation à la Chambre.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.









HOUSE OF COMMONS

Issue No. 37

Tuesday, February 3, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CALXC16  
-P41  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 37

Le mardi 3 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

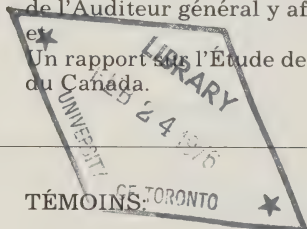
### RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon;  
and  
A Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

### CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent;

★  
Un rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.



### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Clarke  
(*Vancouver Quadra*)  
Côté  
Darling

Demers  
Flynn  
Fortin  
Friesen  
Gendron

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Railton  
Saltsman  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, January 27, 1976:

Mr. Leblanc (*Laurier*) replaced Mr. Loiséle (*Saint-Henri*)

On Monday, February 2, 1976:

Mr. Huntington replaced Mr. McKinley.  
Mr. Lachance replaced Mr. Lajoie.

On Tuesday, February 3, 1976:

Mr. Saltsman replaced Mr. Blackburn.  
Mr. Railton replaced Mr. Robinson.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 27 janvier 1976:

M. Leblanc (*Laurier*) remplace M. Loiséle (*Saint-Henri*)

Le lundi 2 février 1976:

M. Huntington remplace M. McKinley.  
M. Lachance remplace M. Lajoie.

Le mardi 3 février 1976:

M. Saltsman remplace M. Blackburn.  
M. Railton remplace M. Robinson.

## REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, December 9, 1975

*ORDERED*,—That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

Friday, January 30, 1976

*ORDERED*,—That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

ATTEST

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 9 décembre 1975

*IL EST ORDONNÉ*,—Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, ainsi que le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient déferés au Comité permanent des comptes publics.

Le vendredi 30 janvier 1976

*IL EST ORDONNÉ*,—Que le Rapport sur l'Étude des comptes du Canada, soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

*The Clerk of the House of Commons*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 3, 1976

(50)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Railton, Saltsman and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; J. R. Douglas, Assistant Auditor General; P. D. Lafferty, Executive Director. *From the Treasury Board:* Mr. William Fraser, Senior Project Officer.

The Committee proceeded to consider its Orders of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts; and January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Chairman read the Fifth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

## FIFTH REPORT

Sub-committee on Agenda and Procedure

WEDNESDAY, JANUARY 28, 1976

Your Sub-committee on Agenda and Procedure met at 3:45 o'clock p.m., this day with the following members present: Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Joyal and Martin.

*In attendance: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; J. R. Douglas, Assistant Auditor General; P. D. Lafferty, Executive Director. Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

Your Sub-committee gave consideration to the Committee's latest Order of Reference dated December 9, 1975:

*Ordered.*—That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

After debate thereon, your Sub-committee made the following recommendations:

1. That the Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board and an official of the Treasury Board attend meetings of the Public Accounts Committee as witnesses.
2. That the agenda for the first series of meetings of the Public Accounts Committee be held as follows:

## INTRODUCTION TO THE ANNUAL REPORT OF THE AUDITOR GENERAL,

Tuesday, February 3, 1976—Part II—Matters of Special Importance and Interest—Witness: Auditor General.

Thursday, February 5, 1976—Part III: Organization and Activities of the Audit Office—Witness: Auditor General.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 FÉVRIER 1976

(50)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Railton, Saltsman et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada, J. R. Douglas, Auditeur général adjoint, P. D. Lafferty, directeur exécutif. *Du Conseil du trésor:* M. William Fraser, responsable principal de projets.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, ainsi que le rapport de l'Auditeur général y afférent soient déferés au Comité permanent des comptes publics; et de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le rapport sur l'Étude des comptes du Canada, soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

Le président fait lecture du Cinquième Rapport du sous-comité du programme et de la procédure:

## CINQUIÈME RAPPORT

Sous-comité du programme et de la procédure

LE MERCREDI 28 JANVIER 1976

Votre sous-comité du programme et de la procédure se réunit aujourd'hui à 15 h 45. *Membres présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Joyal et Martin.

*Aussi présents:* Du bureau de l'Auditeur général: MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; J. R. Douglas, Auditeur général adjoint; P. D. Lafferty, Directeur exécutif. M. E. R. Adams, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Votre sous-comité a étudié le dernier ordre de renvoi du Comité daté du 9 décembre 1975:

*Il est ordonné.*—Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 ainsi que le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient déferés au Comité permanent des comptes publics.

Après débat, votre sous-comité fait les recommandations suivantes:

1. Que le secrétaire parlementaire du président du Conseil du trésor et un haut fonctionnaire du Conseil du trésor assistent aux séances du Comité des comptes publics comme témoins.
2. Que l'ordre du jour de la première série de séances du Comité des comptes publics soient tenues comme suit:

## PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL,

Le mardi 3 février 1976—Partie II—Sujets d'importance et d'intérêts spéciaux—témoin: Auditeur général.

Le jeudi 5 février 1976—Partie III: Organisation et activités du bureau de la vérification—témoin: Auditeur général.

# CONSIDERATION OF THE STUDY OF THE ACCOUNTS OF CANADA,

Tuesday, February 10, 1976—The nature, scope and objectives of the study and what it accomplishes—Witnesses: Treasury Board Representatives and the Interdepartmental Committee, plus Auditor General.

Thursday, February 12, 1976—Summary financial statements. Chapters I, II, III, IV & V of the Study—Witnesses: The Interdepartmental Committee and Treasury Board representatives.

Tuesday, February 17, 1976—Appropriation accounting Chapters VII & VIII of the Study—Witnesses: The Interdepartmental Committee and Treasury Board representatives.

Thursday, February 19, 1976—Accounting for Government Enterprises—Crown corporations. Chapter IX of the Study. Plans for implementing approved recommendations—Witnesses: The Interdepartmental Committee and Treasury Board representatives.

At 4:45 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

Later, on motion of Mr. Darling, the Fifth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure was concurred in.

The Chairman called from the Auditor General's Report 1975,—Part II: Matters of Special Importance and Interest.

The witnesses were questioned thereon.

And questioning continuing,

At 12:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

# PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'ÉTUDE DES COMPTES DU CANADA,

Le mardi 10 février 1976—Le caractère, la portée et les objectifs de l'étude et les résultats obtenus—témoins: représentants du Conseil du trésor et du Comité interministériel ainsi que l'Auditeur général.

Le mardi 12 février 1976—Rapports financiers, sommaires. Chapitres I, II, III, IV, V de l'étude—témoins: représentants du Comité interministériel et du Conseil du trésor.

Le mardi 17 février 1976—Comptabilité des crédits. Chapitres VII et VIII de l'étude—Témoins: représentants du Comité interministériel et du Conseil du trésor.

Le jeudi 19 février 1976—Comptabilité des entreprises gouvernementales—Sociétés de la Couronne. Chapitre IX de l'Étude. Programmes visant à mettre en application des recommandations approuvées.—Témoins: représentants du Comité interministériel et du Conseil du trésor.

A 16 h 45, le sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Par la suite, sur motion de M. Darling, le Cinquième Rapport du sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

Le président met en délibération les sujets suivants tirés du rapport de 1975 de l'Auditeur général,—Partie II: Sujets d'importance et d'intérêt spéciaux.

Les témoins sont interrogés.

L'interrogatoire se poursuit,

A 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 3, 1976

[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order?

I do not see a quorum at present, which is a requirement before we can adopt the agenda. However, I am informed by the Whip of the Liberal party that some of the members who would normally be here have been delayed on account of weather conditions and other problems. So I hope the agenda as presented could be agreed to by unanimous consent when a quorum is present. Is this procedure acceptable?

**An hon. Member:** We can go ahead.

**The Chairman:** Agreed?

**Some hon. Members:** Yes.

**The Chairman:** Gentlemen, I will now read you the Fifth Report of your Subcommittee on Agenda and Procedure.

(See Minutes of Proceedings)

**The Chairman:** At this point I would like to ask for concurrence of this report but since we as yet do not have a quorum I will have to defer that until we have a quorum.

At this stage I would like to welcome the Auditor General, Mr. Macdonell, Mr. Douglas and Mr. Lafferty as witnesses, and I would ask that the Auditor General, as the principal witness this morning, give us his statement.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

The chapter which is on the agenda this morning is entitled "Matters of Special Importance and Interest". This is a new chapter that has not been used before. The reason that we included it was primarily because of the length of the report this year.

I suppose, Mr. Chairman, that perhaps some members might expect an apology from me at this point for presenting them with a report of 500 pages in each language, particularly after the two previous years when I have been able to say all that I had to say in something of the order of a hundred or so pages in each language. I am afraid, Mr. Chairman, I am going to have to disappoint these members because I am not only offering no apology but I am very proud of the fact that we have been able to cover so much ground in a year.

I would remind the members of the Committee, sir, of my commitment which I hope to honour this year, despite the length of this report. I hope never to present a report to the House of Commons that cannot be dealt with effectively by this very important Committee within one year after it is tabled, and I do hope that this report will prove to be no exception.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 3 février 1976

[Interpretation]

**Le président:** Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît.

Je ne crois pas que nous ayons le quorum, indispensable pour que nous puissions adopter l'ordre du jour. Toutefois, on m'informe par l'entremise du whip du Parti libéral que certains députés qui avaient l'intention d'être présents ont été retardés par les intempéries et d'autres difficultés. J'espère donc que l'ordre du jour sera approuvé à l'unanimité lorsque nous aurons le quorum. Est-ce que cette façon de procéder vous convient?

**Une voix:** Allons-y.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Messieurs, je vais maintenant vous lire le cinquième rapport du sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure.

(Voir Procès-verbaux)

**Le président:** J'aimerais que ce rapport soit adopté immédiatement mais, puisque nous n'avons pas encore le quorum, je vais attendre que nous soyons en nombre suffisant.

On voudra bien me permettre maintenant d'accueillir l'auditeur général, M. Macdonell, M. Douglas et M. Lafferty à titre de témoins, et je prierai l'auditeur général de faire son exposé comme témoin principal comparaisant ce matin.

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Le chapitre à l'ordre du jour, ce matin, a pour titre: *Questions d'importance et d'intérêt particuliers*. C'est un nouveau chapitre que nous avons inséré surtout à cause de la longueur du rapport de cette année.

Je présume, monsieur le président, que certains députés s'attendent à ce que je leur offre des excuses pour avoir préparé un rapport de 500 pages dans l'une et l'autre des langues officielles, alors que les deux années précédentes, il m'avait suffi d'une centaine de pages dans chaque langue pour dire tout ce que j'avais à dire. Je crains, monsieur le président, de décevoir ces membres du Comité, car je n'offre aucune excuse et je suis, au contraire, très fier d'avoir pu couvrir tant de terrain en un an.

Je rappellerai aux membres du Comité, monsieur le président, l'engagement que j'ai pris et que j'espère pouvoir honorer au cours de l'année, en dépit de la longueur de ce rapport. J'espère bien ne jamais présenter à la Chambre des communes un rapport dont ce comité important ne puisse traiter durant l'année après laquelle il en aura été saisi, et j'espère que celui-ci ne fera pas exception.

## [Texte]

In attempting to achieve that objective I felt it useful to introduce this section this year because, realizing how many demands are made on the time of all members of Parliament and certainly of the members of this Committee, I felt that by highlighting items that in my judgment are worthy of special interest and special attention it might serve to focus attention on those particular items, hopefully not to the exclusion of others but at least to provide me with the opportunity of saying why I think they are important.

I would like to be quite brief, Mr. Chairman, and as usual allow the questions to flow and hope that we can answer them.

• 1115

The first item I have selected for special mention is the Financial Management and Control Study, a study to which the members of this Committee are not strangers. They were gracious enough to join with two other committees last June and permit the members of the study, 34 of whom had been sent to my office by public accounting firms and most of whom were present to meet the members, actually to participate in a meeting of this Committee at which the members of the other committees were present to give background as to the organization of the study, why it had been undertaken, how we were getting along but not to tell you the results. Now the results are laid before you; they are all spread out here for all to see. I would merely like to cite one or two comments in this section.

The first is a statement to the effect that this study turned out to be the most comprehensive independent examination of the government's financial management and control systems since the Royal Commission on Government Organization—Glassco—reported in 1962. That statement was not made without careful thought. It stands, and I very sincerely believe as do my colleagues, no similar study had been undertaken before the Glassco study of this magnitude or nature and certainly none since. So we feel that this puts the study in its proper perspective concerning Parliament.

The second sentence, or opinion if you will, that I would like to quote directly from is in paragraph 2.5:

"The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness."

Now, again, that sentence was not written lightly. We had to evaluate the supporting evidence to enable us to make that statement. It is a very important statement. Probably I have not checked back on the 98 reports of my predecessors, not all of them, but certainly in so far as we are aware, no similar statement has ever been made by any auditor general in the history of Canada about the state of the government's financial management resources. So I think once again, this puts the study and this particular report in this particular section in its proper perspective.

Again, recalling that all of us who are engaged in these activities are professional people, and I know a number of members of the committee are members of professional accounting bodies as I am, it will be appreciated that when an auditor does make that statement it is a very significant

## [Interprétation]

Visant cet objectif, j'ai cru utile d'introduire cette partie du rapport cette année, réalisant la charge de travail des députés et, en particulier, des membres de votre comité; j'ai estimé qu'en faisant ressortir les points saillants et qui me semblent d'un intérêt particulier et sur lesquels j'ai cru devoir attirer particulièrement l'attention, cette attention se concentrerait sur les points soulevés, sans négliger d'autres aspects et que je pourrais expliquer pourquoi ils me semblent importants.

Je tenterai d'être assez bref, monsieur le président, afin de permettre aux membres de poser leurs questions et j'espère que nous pourrions y répondre.

J'aimerais tout d'abord porter une attention toute spéciale à l'étude de la gestion et du contrôle financiers, étude dont les membres de ce comité sont au courant. Ils ont eu l'amabilité de se joindre à deux autres comités, en juin dernier, afin de permettre aux personnes chargées de l'étude, dont 34 avaient été prêtées à mon bureau par des sociétés publiques de comptables et qui, pour la plupart, étaient présents pour accueillir les membres. Les membres du Comité ont donc permis aux responsables de l'étude de prendre part à une réunion de ce comité à laquelle assistaient les membres des autres comités qui ont présenté un exposé sur l'organisation de l'étude, sur la raison pour laquelle elle a été entreprise, sur la façon dont nous procédons mais non pas sur les résultats. Mais aujourd'hui, les résultats sont devant vous et vous pouvez tous en prendre connaissance. J'aimerais maintenant faire une ou deux observations à cet égard.

La première est la suivante. Cette étude est l'examen indépendant le plus complet des systèmes de gestion et de contrôle financiers du gouvernement depuis le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement en 1962, le rapport Glassco. Cette déclaration n'est pas faite à la légère. Elle est fondée et je crois sincèrement, tout comme mes collègues, qu'aucune étude d'une ampleur ou d'une nature semblable n'a jamais été entreprise, sauf le rapport Glassco, et certainement pas par la suite. L'étude atteint donc son objectif en ce qui concerne le Parlement.

La deuxième phrase, ou si vous voulez la deuxième opinion, que j'aimerais citer directement du rapport se trouve à l'alinéa 2.5:

«Une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.»

Encore une fois, cette opinion est bien fondée. Il a fallu évaluer les preuves à l'appui afin de nous permettre de faire cette déclaration. Elle est donc très importante. Je n'ai peut-être pas consulté les 98 rapports de mes prédécesseurs, mais en ce qui nous concerne, jamais pareille déclaration n'a été faite par un auditeur général dans l'histoire du Canada au sujet de l'état des systèmes de gestion financiers du gouvernement. Encore une fois, cette déclaration place l'étude et ce rapport particulier dans sa juste perspective.

Puisque tous ceux d'entre nous qui prenons part à ces activités sommes des professionnels, et je sais qu'un bon nombre des membres de ce comité font partie de groupes de comptables agréés, tout comme moi-même, vous comprendrez que lorsqu'un auditeur fait une pareille déclara-

[Text]

thing to say. The criticism that is made here, the subtleties of which probably would not be as apparent, shall we say, to the non-accounting reader as it would be to a member of a professional accounting body or a trained and qualified accountant, is in paragraph 2.8 and it reads as follows:

I cannot be completely satisfied, as the Financial Administration Act requires, that the rules and procedures applied are sufficient to control adequately the accounts relating to the Consolidated Revenue Fund and to public property. Consequently, in accordance with the precepts of good auditing, I consider it my duty to increase our audit tests and monitoring activities materially in order to counteract, to some extent at least, the shortcomings in internal accounting and financial controls the study reveals.

The next point I would like to make is to make sure that the study is not perceived to be something that it is not. It is in paragraph 2.9:

... the study did not try to identify specific irregularities or inaccuracies in detailed transactions or records. Those that did come to our notice have been dealt within the usual matter.

Paragraph 2.10 refers to the recommendations of the Glassco Commission and this statement is made:

...insufficient attention was paid to giving central leadership and direction to the financial function...

That is what happened as we see it, after the decentralization as Glassco recommended took place.

Paragraph 2.11 states:

... few of the recommended counterbalancing controls visualized by the Commission are in place. Those that have been introduced have not been functioning satisfactorily.

• 1120

This statement is in a sense my own evaluation of the posture that I am taking, have already taken, and propose to continue to take. It is in paragraph 2.12 on page 7, the very last sentence:

Notwithstanding these developments, from the standpoint of the House of Commons and of the Audit Office effective control of the public purse should, in my judgment, be a first objective and priority of government, and all my efforts as Auditor General will be directed to this end.

Finally, I would like to refer to the sentence at the end of paragraph 2.14:

Particularly important are the proposals for a study to determine how the Estimates can be more effective in disclosing to Parliament and the public the uses to which funds are to be put and the proposal designed to ensure that the Public Accounts are consistent with the Estimates in showing how in fact the funds have been applied.

Now, in paragraph 2.16 I repeat something that I have said in each of my reports for the past two years:

[Interpretation]

tion, il vaut la peine d'en prendre note. La critique adressée ici, dont les subtilités échapperaient probablement à un lecteur qui ne s'y connaît pas en comptabilité, se trouve à l'alinéa 2.8 et se lit comme suit:

«Je ne puis déterminer entièrement, comme l'exige la Loi sur l'administration financière, si les règles et méthodes appliquées suffisent pour bien contrôler les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Par conséquent, conformément aux principes d'une bonne vérification, je crois de mon devoir d'accroître dans les faits nos sondages de vérification et de suivi pour neutraliser, en partie du moins, les effets que pourraient avoir les lacunes révélées par l'étude dans la comptabilité et les contrôles financiers internes.»

J'aimerais également m'assurer qu'il n'y aura aucun malentendu quant à la nature de cette étude. A cette fin, je vous citerai l'alinéa 2.9:

Elle ne cherchait pas à déceler les irrégularités ou inexactitudes particulières de certains registres ou opérations. Celles dont nous avons eu connaissance ont été traitées de la façon habituelle.

L'alinéa 2.10 porte sur les recommandations de la Commission Glassco:

«... on ne s'est pas suffisamment occupé de doter les services financiers d'une direction centrale...

C'est ce qui s'est produit, comme nous le voyons, après la décentralisation recommandée par la Commission Glassco.

L'alinéa 2.11 déclare:

... seuls quelques-uns des mécanismes de contrôle qu'elle avait imaginés et proposés pour faire équilibre à la décentralisation sont en place aujourd'hui. Ceux qui ont été adoptés n'ont pas donné satisfaction.

D'une certaine façon, cette déclaration est ma propre évaluation de l'attitude que j'ai adoptée et que je continue d'adopter. Elle se trouve à la page 7, à l'alinéa 2.12; c'est la toute dernière phrase:

Néanmoins, du point de vue de la Chambre des communes comme du Bureau de la vérification, il reste, à mon avis, qu'un contrôle efficace de l'emploi des deniers publics devrait constituer l'un des premiers objectifs et une priorité du gouvernement, et en ma qualité d'auditeur général, c'est vers ce but que je ferai tendre tous mes efforts.

Enfin, j'aimerais vous lire une phrase, à la fin de l'alinéa 2.14:

Nous considérons comme particulièrement importante notre proposition d'étudier comment le Budget des dépenses pourrait exposer de façon plus claire au Parlement et au public l'usage prévu des crédits, ainsi que notre proposition qui a pour objet d'assurer que les Comptes publics montrent désormais de façon évidente et logique comment les fonds ont été dépensés dans la réalité, en regard du Budget.

Maintenant, à l'alinéa 2.16, je répète ce que j'ai déjà dit dans chacun de mes rapports pour les deux dernières années:

## [Texte]

... I consider that my duty to report deficiencies is not fulfilled unless I also advise the House of Commons of recommendations that I have made.

This report, as I think you will perhaps have perceived, is filled with recommendations. This is, in my judgment, the way the mandate of the Auditor General should be fulfilled. It is not, in my opinion, satisfactory to draw to the attention of the House only what is wrong. I think we should go further and draw attention of the officials concerned—and, of course, of Parliament—to what we think should be done to set it straight. This is deliberately a policy that we hope will focus attention on the principle of exceptions.

We do not claim that we are infallible, naturally. There may be cases where we will run into differences of opinion, and that is natural. But if we hold firmly to our views, and departments and agencies hold firmly to their views, as I once said, Mr. Chairman, it may well be that the Public Accounts Committee will have to act as our tribunal, to act as judge and jury, where we run into differences of opinion. But I hope it will mean that we will be dealing with issues and not details.

Those are the main features of the first item to which I wanted particularly to draw the attention of Parliament and of the members of this Committee.

The report of the Independent Review Committee was tabled, as we know, in the House on April 14, 1975, by the Minister of Finance. This is, from the viewpoint of the Audit Office, an extremely important document. It sets out the views of this independent committee of two distinguished accountants and a distinguished lawyer as to how the scope, the responsibilities and the reporting relationships of this office and the Auditor General of Canada should be amended to make it more effective in the interests of Parliament.

I do not propose, Mr. Chairman, to take any more time on that particular subject.

We refer briefly in this section to the organization and staffing of the office. A great deal has been accomplished in the past year. I am delighted that the steering committee saw fit to allot one meeting to us, Thursday in particular, to permit me to introduce to the members of the Public Accounts Committee some of our key people and to allow them to describe to you what it is we are trying to do, what we have done in the past year and where we think we are going. It is the one meeting, as I see it, that we have this opportunity, and we welcome it. So, on Thursday, that particular section will be dealt with as it has in each of the past two years.

Mr. Chairman, that is perhaps the final item, "Shift in emphasis to system auditing," that appears on page 13. It is a very major change in the whole operations and activities of the Audit Office. Its first visible product is the Financial Management and Control Study. I would prefer, rather than to go into detail on this, Mr. Chairman, to suggest that perhaps the members of the Committee at their pleasure might wish to direct questions to me or to my colleagues on that particular aspect.

## [Interprétation]

... j'estime ne pas remplir entièrement ma tâche à cet égard si je ne fais pas aussi part à la Chambre des communes de ces recommandations.

Comme vous vous en êtes sûrement rendus compte, ce rapport est plein de recommandations. Voilà, à mon sens, comment le mandat de l'auditeur général doit être respecté. Il ne suffit pas d'attirer l'attention de la Chambre sur ce qui ne va pas. Nous devons aller un peu plus loin et attirer l'attention des hauts fonctionnaires intéressés et, bien sûr, du Parlement, sur ce qui pourrait être fait, selon nous, pour y remédier. Nous espérons qu'une telle politique mettra en valeur le principe des exceptions.

Nous ne prétendons pas être infallibles. Nous pourrions rencontrer des cas donnant lieu à des divergences d'opinions, ce qui est bien naturel. Mais, si chacun de notre côté, les ministères et organismes et nous, restons sur nos positions, je le répète, le Comité des comptes publics devra nous servir de tribunal, de juge et de jury. J'espère que, dans ces cas-là, nous serons aux prises avec un véritable problème et non avec des détails.

Voilà, en gros, le premier point que je voulais porter à l'attention du Parlement et des membres du Comité.

Comme vous le savez, le rapport du Comité de révision indépendant a été déposé à la Chambre, le 14 avril 1975, par le ministre des Finances. Du point de vue du Bureau de vérification, le document est extrêmement important car il présente l'opinion de ce comité indépendant, formé de deux comptables et d'un avocat renommés, quant à la portée, aux responsabilités et aux comptes rendus du bureau. Le Bureau de l'auditeur général du Canada devrait être réorganisé, de façon à le rendre plus efficace, dans l'intérêt du Parlement.

Je ne me propose pas, monsieur le président, de passer plus de temps sur ce sujet.

Dans ce chapitre, nous parlons brièvement de la structure et du personnel du Bureau. On a fait beaucoup de progrès au cours de la dernière année. Je suis heureux que le Comité directeur ait jugé bon de nous réserver une séance, en particulier un jeudi, pour me permettre de présenter aux membres du Comité des comptes publics certains fonctionnaires clé qui pourront vous décrire ce que nous essayons de faire, ce que nous avons accompli l'an dernier et l'objectif vers lequel nous tendons. C'est la seule séance où nous pourrions le faire et nous nous en réjouissons. Jeudi donc, nous traiterons de ce chapitre, comme ces deux dernières années.

Voici maintenant le dernier point, monsieur le président, qui se trouve à la page 13: «Orientation vers une vérification de systèmes». C'est tout un bouleversement des opérations et des activités du Bureau de vérification. Le premier résultat tangible en est l'Étude de la gestion et du contrôle financier. Plutôt que d'en donner les détails, monsieur le président, je préférerais suggérer aux membres du Comité de poser des questions à ce sujet à mes collègues ou à moi.

Thank you very much, Mr. Chairman.

Merci beaucoup, monsieur le président.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

Gentlemen, we have quite a heavy workload laid out before us and so we will begin at the beginning. My first questioner is Mr. Darling.

• 1125

**Mr. Darling:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Macdonell, what were the factors that gave rise to the need for the financial management and control study, and what were the study's objectives and how were they met, according to paragraph 2.2?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, as to the factors; it is a fundamental precept of good audit to evaluate the effectiveness of internal control and internal check. When I was appointed to my present responsibilities in July, 1973, it seemed to me that one of my first responsibilities would be to cause a proper evaluation to be made of how good or how bad that system was. Without such an evaluation, I would not be able to exercise my own judgment as to the quantity and the quality of the professional resources I would require to carry out my mandate to Parliament. That was the first factor; in other words, this is a judgment responsibility that belongs to the incumbent of this office.

The second factor was a very practical one. Mr. Glassco and his fellow commissioners rendered their report in 1962; by 1969 much of the report had been implemented, and in 1969 the final significant step was taken—to decentralize to departments and agencies responsibility for financial management control. Almost five years had elapsed since that major step was taken, and it seemed to me the timing was excellent to see how it was working.

This is an oversimplification but, broadly speaking, those were the two principal factors that persuaded me that this study should be undertaken.

As to the objectives of the study, they were related, naturally, to those two factors. The objectives were to satisfy myself, in accordance with the provisions of Section 58 of the Financial Administration Act, that the rules and procedures relating to revenues, expenditures and the custody of public property were, in fact, proper and adequate and were being applied effectively. Again, I emphasize: this is a relatively complex subject, but that was the principal objective of the study.

**Mr. Darling:** Has your office been dissatisfied with the audit tests performed in recent years? If so, which areas of financial management in the various government departments would give you the most concern and, therefore, give us the most concern?

**Mr. Macdonell:** In attempting to reply to that question, I do not wish to imply that I was dissatisfied with audit tests that were performed previously. My predecessor, in his last report to the House of Commons in 1972, pointed out that, in his judgment, there had to be a significant upgrading of the auditing standards applying in our office. He was conscious that he had been operating for some years below authorized establishment. In a sense, I think, realizing that he had perhaps about one more year to go, he left to me the responsibility of causing an appraisal of these auditing methods to be made. That has been made, and there is no question and I have so reported—and this is in the section that will be looked at on Thursday by the Committee—there is no question that he was quite right. A

[Interpretation]

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Macdonell.

Messieurs, nous avons toute une somme de travail à abattre et nous allons donc commencer par le début. Le premier sur la liste est M. Darling.

**M. Darling:** Merci, monsieur le président. Monsieur Macdonell, quels facteurs vous ont amené à entreprendre une étude de la gestion et du contrôle financiers, quels étaient les objectifs de l'étude et comment les a-t-on atteints, si l'on se rapporte à l'alinéa 2.2?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, pour ce qui est des facteurs, disons que l'un des principes fondamentaux d'une bonne vérification demande l'évaluation de l'efficacité du contrôle et de la vérification internes. Lors de ma nomination à mon poste actuel, en juillet 1973, il m'a semblé que l'une de mes responsabilités premières serait d'entreprendre une évaluation adéquate du système. Sans une telle évaluation, il m'aurait été impossible de déterminer la quantité et la qualité des effectifs dont j'aurais besoin afin de m'acquitter de ma tâche envers le Parlement. C'était le premier facteur; autrement dit, il s'agit là d'une responsabilité qui incombe au titulaire de ce poste.

Le deuxième facteur était d'ordre pratique. M. Glassco et ses collègues ont présenté leur rapport en 1962; dès 1969, la majeure partie des recommandations de ce rapport avaient été mises en vigueur, et c'est au cours de cette même année que la dernière mesure importante a été prise—la décentralisation de la responsabilité du contrôle de la gestion financière dans chaque ministère et organisme. Presque cinq années s'étaient écoulées depuis l'adoption de cette mesure, et il me semblait qu'il était temps d'en examiner les résultats.

Je simplifie beaucoup les choses, mais en général, ce sont là les deux facteurs principaux qui m'ont persuadé à entreprendre cette étude.

Quant aux objectifs de l'étude, ils étaient naturellement reliés à ces deux facteurs. Je voulais me rendre compte, conformément aux dispositions de l'article 58 de la Loi sur l'administration financière, que les règles et procédures relatives aux revenus, aux dépenses et au contrôle des biens publics étaient, bel et bien appliquées de façon convenable, adéquate et efficace. Je tiens à souligner encore une fois qu'il s'agit là d'un sujet très complexe, mais tel était le principal objectif de l'étude.

**M. Darling:** Est-ce que votre bureau était mécontent des vérifications effectuées au cours des dernières années? Dans l'affirmative, quels secteurs de la gestion financière des divers ministères gouvernementaux vous préoccupent davantage et, par conséquent, nous préoccupent le plus?

**M. Macdonell:** En tentant de répondre à cette question, je ne voudrais pas insinuer que j'étais mécontent des vérifications antérieures. Mon prédécesseur, dans son dernier rapport présenté à la Chambre des communes en 1972, a indiqué que, selon lui, il faudrait apporter une amélioration considérable aux normes de vérification appliquées. Il était conscient d'avoir exercé ses responsabilités pendant quelques années au-dessous des normes autorisées. D'une certaine façon, conscient qu'il n'en avait encore que pour un an environ, il m'a laissé la responsabilité d'évaluer les méthodes de vérification. Je me suis acquitté de cette tâche, et il ne fait aucun doute, comme je l'ai déclaré dans mon rapport—cette déclaration se trouve dans la partie qu'étudiera le Comité jeudi—il ne fait aucun doute, dis-je,

[Texte]

major upgrading and change, a modification in our whole approach to auditing was, in fact, required.

Mr. Henderson touched on the fact that the office had not engaged to any significant extent in computer auditing. We have not, ourselves, done as much as we want to do in that area, it is a complex area. I use that as an illustration. Yes, the answer is that our audit tests did require to be upgraded, and we have been engaged in a major program that is still under way to do exactly that.

**Mr. Darling:** What are the statutory responsibilities of the Treasury Board secretariat for the financial management and control?

**Mr. Macdonell:** A quick answer to that would be, they are very broad. The Treasury Board, through the Financial Administration Act, is charged with the primary responsibility for financial management control throughout government. Having said that, and I emphasize the word "primary", there are certain parts of their responsibility that they share, for example, with the Department of Finance. For example, the form of the Public Accounts of Canada is the responsibility of the Department of Finance, and there are other responsibilities that devolve upon the Receiver General of Canada. So, there is some diffusion of responsibility, but the primary responsibility clearly rests with the Treasury Board, sir.

**Mr. Darling:** What significant changes have taken place in the last two years that will assist the Board in discharging their responsibilities in this area?

• 1130

**Mr. Macdonell:** There are some that come immediately to my mind, but I would like to involve my colleague, Mr. Douglas, to make sure that I have not overlooked any points. One, for example, was the guide to financial administration. That was tabled in this Committee a year ago last November. That fulfilled a much-needed purpose in consolidating and placing in one spot for the guidance throughout government of the regulations, both mandatory and permissive, of the Treasury Board. This was a great help to us because it codified what had been spread around, and many of the regulations had not actually been clearly understood.

A second major step occurred a year ago with the appointment of an Assistant Secretary to head our Financial Administration Division. This was greater recognition than this function had had prior to that.

The third, of course, in which Mr. Douglas has been involved, as we have all been involved, but Mr. Douglas in particular as the Assistant Auditor General, in the study of the Accounts of Canada. Primarily that was a response initiated because of criticisms that have been made, oh, probably for the last 10 or 15 years in the reports of the Auditor General of Canada. This was an interdepartmental committee. That was launched, as I understand it, on the initiative of the Secretary of the Treasury Board.

Those are three things that come quickly to mind, Mr. Chairman. Mr. Douglas might refresh my memory and touch on any other points that occur, or have I covered the main ones, as you see it?

[Interprétation]

qu'il avait tout à fait raison. Il était effectivement nécessaire d'apporter une amélioration et des modifications majeures à l'ensemble de notre méthode de vérification.

M. Henderson a mentionné que notre bureau ne se servait pas d'ordinateurs dans une grande mesure aux fins de la vérification. Nous n'avons pas fait autant que nous l'aurions voulu, nous-même, dans ce domaine qui est très complexe. Je m'en sers comme exemple. En effet, il était nécessaire d'améliorer nos méthodes de vérification, et à cette fin nous avons entrepris un programme majeur qui est toujours en cours.

**M. Darling:** Quelles sont les responsabilités statutaires du secrétariat du Conseil du trésor en ce qui concerne la gestion et le contrôle financiers?

**M. Macdonell:** En un mot, elles sont très grandes. Le Conseil du Trésor, en vertu de la Loi sur l'administration financière, a la responsabilité première de la gestion et du contrôle financiers de l'ensemble du gouvernement. Ceci dit, et je souligne le mot « première », il n'en partage pas moins certaines responsabilités, par exemple, avec le ministère des Finances. Le format des Comptes publics du Canada relève du ministère des Finances et d'autres responsabilités incombent au receveur général du Canada. Les responsabilités sont donc partagées, mais la responsabilité première revient nettement au Conseil du Trésor, monsieur le président.

**M. Darling:** Quels sont les changements significatifs apportés au cours des deux dernières années qui aideront au Conseil à assumer ses responsabilités relativement à cette matière?

**M. Macdonell:** Certaines se présentent immédiatement à l'esprit, mais j'aimerais que mon collègue, M. Douglas, m'aide à les évoquer afin de ne négliger aucun point important. L'un de ces éléments est le manuel de l'administration financière qui a été déposé devant votre comité, il y a plus d'un an en novembre dernier. Cela a permis de consolider, pour la gouverne des organismes gouvernementaux, les règlements, tant obligatoires que facultatifs, du Conseil du trésor. Cette codification des règlements divers et mal compris nous a beaucoup aidés.

Un deuxième élément capital a été la nomination, il y a un an, d'un secrétaire adjoint au chef de notre division de l'administration financière. Ce poste prenait ainsi une importance sans précédent.

Le troisième élément, qui touche M. Douglas et chacun d'entre nous, mais plus particulièrement M. Douglas à titre d'auditeur général adjoint, est l'étude des Comptes du Canada. Cela répondait surtout à des critiques faites dans les rapports de l'auditeur général du Canada depuis une dizaine ou une quinzaine d'années. Il s'agissait du comité d'examen interministériel créé, si je me souviens bien, par le secrétaire du Conseil du trésor.

Ce sont trois éléments qui traversent ma mémoire, monsieur le président, mais M. Douglas a peut-être en mémoire des incidents plus récents ou serait peut-être mieux placé pour dire si ce sont là les points qui sont du plus grand intérêt pour vous.

[Text]

The Chairman: Mr. Douglas.

Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General): Mr. Chairman, I think those are the main ones. However, perhaps one other that has had an important bearing was the evaluation team, operating under the Assistant Secretary of the Treasury Board, that would go out into departments and appraise how they had been implementing the rules, regulations and procedures laid down in the guide on financial administration. That was another important initiative.

The Chairman: Thank you, Mr. Douglas. This will be your last question, Mr. Darling.

Mr. Darling: Thank you, Mr. Chairman. What departments and agencies have shown an above-average performance in financial management and control and then, as it follows, what departments have displayed the poorest average in control, and so on?

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonnell: Mr. Chairman, I once made a statement that I will not back away from any question, and I do not intend to start giving this Committee evasive answers, but this is one case where I really literally cannot answer that question. The reasons I cannot answer it are these. We had 16 project teams comprising three people each doing the evaluation of 28 departments and agencies. These agencies varied from very large departments, such as the Department of Agriculture and the Department of National Defence, for example, down to very small agencies. While we had standard terms of reference and we had a co-ordinating central team, the depth of the examination would naturally depend in many ways on the time we were able to allot to that particular examination. At no time did we, after or during these examinations, attempt to produce a ranking sheet which would indicate the best department or the worst, because the criteria, while we attempted to apply as much consistency as possible, would inevitably be of a subjective nature, so it was not the purpose of the exercise to produce evidence as to the best Department or the worst department; the real objective was to establish the quality and effectiveness of financial control and internal control throughout government as a whole and in specific departments.

• 1135

Now, I would like to take this opportunity to add something else that is not in the report but it is, I think, quite relevant to the question that Mr. Darling has asked, Mr. Chairman. If the Committee members were to take the individual reports of each department and agency which are précis of the real report—some of these reports run to 100 and more pages directed to each department, obviously we felt that the Committee would not thank us for a report running to around 2,000 pages—so we did do précis and cleared every single précis with the department so that the facts that we reported were in their judgment accurate.

I am delighted to say that many of these departments felt that this was a constructive exercise. They took it very seriously. They, themselves, drew to our attention areas where they were uncertain as to whether their procedures were adequate or otherwise. Now, in the test we had to perform we might or might not have covered those areas. So in looking at these précis you might come to the conclusion that because we have 100 points listed under one

[Interpretation]

Le président: Monsieur Douglas.

M. J. R. Douglas (auditeur général adjoint): Monsieur le président, ces points me semblent les plus importants. Toutefois, un autre point qui est d'une importance capitale porte sur le travail de l'équipe des estimations sous la surveillance du secrétaire adjoint du Conseil du trésor et dont la tâche consistait à se rendre dans les ministères et évaluer la façon d'appliquer les règlements, ordonnances et procédures du manuel de l'administration financière. Ce fut aussi une initiative d'envergure.

Le président: Merci, monsieur Douglas. Ce sera votre dernière question, monsieur Darling.

M. Darling: Merci, monsieur le président. Quels sont les ministères et agences ou services qui figurent le plus avantageusement dans la gestion financière et le contrôle des dépenses et, partant, quels sont les ministères qui exercent le contrôle le moins avantageux et ainsi de suite?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, j'ai déjà déclaré que je n'hésiterais pas à répondre à n'importe quelle question et je n'ai pas l'intention d'être évasif dans mes réponses à votre comité; mais, je ne puis littéralement pas répondre à cette question. Et voici pourquoi: nous avons formé 16 équipes travaillant à divers projets et chacune composée de trois personnes vérifiant les estimations de 28 ministères, services et organismes. Ces organismes variaient de ministères très importants, tels que le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Défense nationale, jusqu'aux plus petites agences. Bien que l'ordre de renvoi ait été uniforme et qu'il y ait eu une équipe centrale de coordination, la méticulosité de l'examen dépendait du temps dont nous disposions pour chaque étude. Nous n'avons jamais essayé d'établir une liste de performances, car l'estimation ne pouvait se reposer sur des critères suggestifs et n'était donc pas de nature à pouvoir fournir la preuve d'un contrôle meilleur ou pire; l'étude visait strictement à évaluer la qualité et l'efficacité du contrôle financier et interne dans l'administration gouvernementale, en général, et dans certains services en particulier.

Je saisis l'occasion d'ajouter une remarque; elle ne fait pas partie du rapport mais découle, à mon avis, de la question qu'a posée M. Darling. Si les membres du Comité avaient examiné un à un les rapports de chaque ministère et organismes qui sont des résumés du rapport véritable—certains de ces rapports comptent 100 pages et plus pour un ministère—it est évident qu'ils ne nous auraient pas remerciés d'avoir présenté un rapport de plus de 2,000 pages. Nous avons donc opté pour cette formule de résumés pour lesquels nous avons demandé l'assentiment de chaque ministère. Les faits qui y sont rapportés sont, à leur avis, exacts.

Je suis heureux de mentionner que plusieurs ministères croient ce travail constructif. Ils s'y sont attaqués avec sérieux et nous ont même souligné certains domaines où ils n'étaient pas certains que leur façon de faire était la bonne. Dans notre rapport, nous avons parfois tenu compte de ces domaines, d'autres fois non. Par conséquent, en examinant ces résumés, vous en viendrez peut-être à la conclusion que si nous avons relevé une centaine de points pour un minis-

[Texte]

department it may be that that is the worst department. That need not necessarily be so. It may well be that this department took a very constructive attitude and we put on record what we were led to find.

Mr. Chairman, I am not in a position to answer that question and frankly I do not feel it would be fair for me to attempt any kind of guess on the thing.

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, if I could just make one comment. Members of the Committee and members of Parliament live in a goldfish bowl and we are open at all times no matter what we do. If certain departments that are not doing a good job are not brought to the front they do not have to worry too much about it because they say, "Oh, well; we got our knuckles wrapped and that is as far as it is going."

**The Chairman:** That is not a question; that is a comment.

**Mr. Darling:** That is right.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Darling. Gentlemen, I have on my list of questioners Mr. Saltzman, Mr. Lachance and Mr. Towers. Before I recognize Mr. Saltzman I would like to welcome him to the Committee. He is a relatively new member since I have been Chairman. I do not know if it was the shift in emphasis to system auditing that brought him out but we are glad to have you with us, Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** Thank you, Mr. Chairman. I think it was the delayed flight of Mr. Blackburn that brought me out.

Mr. Chairman, if I might be permitted, I want to make some comment and ask some questions on the actual role of the Auditor General rather than some specific questions about the work that the Auditor General is doing. Although I have not been on this Committee, like every member of Parliament I have been following the work of this Committee because I recognize its importance. It seem to me that as the years go by the role of the Auditor General becomes even more important than it has ever been before because of the growth of government and the difficulty of the public trying to assess how effective the government is functioning and how effectively their money is being spent, and this includes members of Parliament who are having great difficulty coming to grips with government expenditures.

I noticed in your opening remarks, Mr. Macdonell, and subsequent to that, that you seem to be rather pleased with the progress you are making and I think you have every reason to be pleased with it. You seem to have reached the happy position where almost everybody is approving of the work that you are doing and in contrast to previous situations, you have been able to maintain the confidence of almost everyone and doing it with a rather low profile. I do not know if the press is very happy with you. You are not giving them quite the ammunition that they were expecting in the past. That is in the way of a preamble.

May I ask you this? Do you, in fact, see your role as somewhat different from the role as it has been seen in the past, in the sense that you seem to be examining and looking for techniques of reporting and ways of getting to the justification of how expenditures are being made rather than the documentation of horror stories? You seem to have been able to make a distinction, which is always a problem, between what is accounting and what is political decision-making.

[Interprétation]

tère, ce dernier n'est pas en très bonne posture. Ce n'est pas nécessairement vrai. Il se peut que ce ministère ait adopté une attitude très constructive et qu'il nous ait donné matière à examen.

Monsieur le président, je ne puis pas répondre à cette question et, très franchement, je ne devrais pas essayer de deviner.

**M. Darling:** Monsieur le président, permettez-moi cette remarque. Les membres du Comité et les membres du Parlement vivent dans une maison de verre et nous sommes exposés en tout temps, quelles que soient nos décisions. Si certains ministères ne font pas leur travail et ne sont pas identifiés, ils ne s'inquiètent pas outre mesure, ils se disent: «Tout ce qui peut nous arriver, c'est de nous faire taper sur les doigts.»

**Le président:** Ce n'est pas une question mais une remarque.

**M. Darling:** C'est exact.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Darling. Messieurs, j'ai sur ma liste les noms de MM. Saltzman, Lachance et Towers. Avant de donner la parole à M. Saltzman, j'aimerais lui souhaiter la bienvenue au Comité. C'est un membre relativement nouveau, depuis ma nomination à la présidence. Je ne sais pas si c'est le fait d'avoir mis l'accent sur la vérification du système qui vous a fait venir, mais nous sommes contents que vous soyez parmi nous, monsieur Saltzman.

**M. Saltzman:** Merci, monsieur le président. C'est plutôt le retard du vol de M. Blackburn qui m'a amené.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions concernant le rôle véritable de l'auditeur général plutôt que des questions précises sur son travail. Même si je n'ai pas siégé à ce comité auparavant, comme tout autre député, j'ai quand même suivi le travail qui s'y est fait, il m'apparaît très important. Il me semble qu'au fur et à mesure que les années passent, le rôle de l'auditeur général devient même plus important que par le passé, à cause de l'expansion que connaît le gouvernement et la difficulté pour le public d'évaluer jusqu'à quel point le gouvernement est efficace dans ses activités et dans sa façon de dépenser l'argent des contribuables. J'inclus les membres du Parlement qui ont beaucoup de difficulté à comprendre les dépenses du gouvernement.

Monsieur Macdonell, dans votre déclaration préliminaire, et par la suite, vous avez semblé plutôt satisfait des progrès réalisés et je crois que vous avez raison de l'être. Vous vous êtes placés dans la situation où presque tous approuvent le travail que vous faites, également à ce qui est arrivé par le passé; vous avez su également conserver la confiance de la grande majorité. Vous l'avez fait sans vous mettre trop en évidence. Je ne sais pas si la presse l'apprécie beaucoup. Vous ne lui fournissez pas les armes qu'elle a eues par le passé; mais c'est là mon préambule.

Puis-je vous poser une question? Envisagez-vous votre rôle de façon différente de ce qu'il était anciennement? Vous semblez examiner et chercher des techniques pour vos rapports, des façons de voir comment justifier les dépenses qui ont été faites plutôt que de fournir matière à des histoires d'horreurs? Il semble que vous ayez pu établir une distinction, c'est toujours difficile de le faire, entre ce qu'est la comptabilité et les prises de décisions politiques.

[Text]

The Chairman: Mr. Macdonell.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Macdonell.

• 1140

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, Mr. Saltsman is quite right. This report represents a very distinct change in the emphasis of our auditing activities from transaction auditing per se to system auditing. The reason behind that is that it is my experience and the experience of many of my colleagues and, in particular, the man who, under executive interchange, came to help us that if the system is sound then the transactions, generally speaking, will be sounder. System is a very broad word in our lexicon. It embraces everything from the structure of organization of financial management and control through the quality of the personnel charged with these responsibilities on to such areas as financial reporting, management reporting, budgetary control, expenditure control and the basic systems themselves. So there is really nothing left out in terms of examining the system.

Now, our report has identified what we believe to be quite major weaknesses. I am very pleased that Mr. Saltsman made the remarks he did. Perhaps, some people seem to be pleased with these, but I think there may be some who are less pleased than others. For example, our report says very positively that there are very major weaknesses in the whole system of financial management control under the direction of Treasury Board. Now, we have been engaged in discussions going on for close to ten or twelve months on these findings as they came up because we wanted to verify that our judgment was correct.

I think initially there was, perhaps, not as much happiness as one might expect when these findings came to light including the fact that we proposed to include them in our report and hoped that the Public Accounts Committee would take notice of these and cause action to be taken. So I think, in terms of the decrease in horror stories Mr. Saltsman referred to, I am not sure that horror stories per se are necessarily going to produce action in terms of collecting the causes of these horror stories. I am certainly convinced that the system approach that we are using sets directly at the root causes of these horror stories and I think that is the whole emphasis we are attempting to put on our present activities.

I would conclude with this comment, Mr. Chairman, that we do have the responsibility under Section 61 to ensure that all revenues due the Crown are collected, to the best of our ability by applying tests to see that the systems are adequate, and that expenditures are made in accordance with proper authority and not exceeded and in accordance with the authority granted by Parliament. That we certainly do not drop, but I think, as Mr. Saltsman pointed out, the emphasis decreases in accordance with just the volume of what we have covered this year. That report is still there. That section is still there. We are confident the more we work at directing attention of the departments and agencies concerned with efficiencies, the more likely that that section will diminish. We hope that will be so.

I hope I have answered Mr. Saltsman's question adequately. If not, I am sure he will let me know.

The Chairman: Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Saltsman.

M. Macdonell: Monsieur le président, M. Saltsman a raison. Ce rapport constitue un changement très marqué dans nos activités de vérification où nous accordons plus d'importance à la vérification des transactions elles-mêmes qu'à la vérification du système. La raison c'est que d'après mon expérience, et celle de mes nombreux collègues, en particulier de la personne qui, en vertu d'un échange au niveau des cadres, est venue nous aider, si le système est bon, les transactions en général seront meilleures. Le système a un sens très large dans notre terminologie. Il comprend tout, de la structure de l'organisation de la gestion financière du contrôle jusqu'à la qualité du personnel responsable des domaines des rapports financiers, des rapports de gestion, du contrôle du budget, du contrôle des dépenses et des systèmes de base eux-mêmes. Par conséquent, rien n'est oublié dans cette étude de système.

Notre rapport a identifié ce que nous croyons être des faiblesses importantes. Je suis content que M. Saltsman ait fait ces remarques. Certaines personnes seront peut-être heureuses de les entendre, d'autres le seront moins. Ainsi, par exemple, notre rapport dit explicitement qu'il y a plusieurs faiblesses importantes dans tout le système du contrôle de la gestion financière qui relève du Conseil du Trésor. Nous discutons de ces conclusions depuis dix ou douze mois, car nous voulions nous assurer que nos décisions étaient les bonnes.

Au départ, lorsque ces conclusions ont été connues, il n'y a peut-être pas eu autant d'allégresse qu'on pouvait le supposer, étant donné notamment que nous nous proposons de les inclure dans notre rapport, en espérant que le Comité des comptes publics les remarquerait et exigerait qu'on y donne suite. Ainsi, pour ce qui est de la diminution des histoires d'horreur dont a parlé M. Saltsman, je ne suis pas certain que ces histoires en elles-mêmes peuvent donner des résultats et aider à en percevoir les causes. Je suis convaincu, toutefois, que notre approche, la vérification du système s'attaque directement à la racine de ces histoires d'horreur. C'est donc l'orientation que nous essayons de donner à nos activités actuelles.

Je terminerai avec cette remarque, monsieur le président: en vertu de l'article 61, nous avons la responsabilité, autant que faire se peut, de nous assurer que toutes les recettes reviennent à la Couronne ont été perçues, en nous servant de tests qui nous permettent de voir si les systèmes sont adéquats, si les dépenses effectuées le sont selon une autorisation appropriée du Parlement, et ne dépassent pas le crédit accordé. C'est un aspect de notre travail que nous n'avons certainement pas abandonné, mais je crois, comme l'a dit M. Saltsman, que nous y avons accordé moins d'importance à cause du volume de travail fait cette année. Le rapport est toujours là. Cet article également. Plus nous travaillons à attirer l'attention des ministères et des organismes sur l'efficacité, plus cet article passera au second plan. Nous l'espérons du moins.

J'espère avoir répondu de façon satisfaisante à la question de M. Saltsman, sinon il me le dira.

Le président: Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Saltsman.

## [Texte]

**Mr. Saltzman:** With the growth in the federal budget and the obvious concern of everyone that the moneys be spent well and be fully accounted for and justified, do you have enough people? Yours is one department, it seems to me, that should not be subject to any cutbacks because, if we are going to achieve any economies in government operation a large part of it will be as a result of the kind of work that you are doing now and the kind of scrutiny you are giving to government operations.

Do you have enough staff or do you require more staff in order to really do the job as fully as you would like to do it? Do you need our help on this Committee to go to bat for you to make sure that you have all the people that you require and the people with the qualifications that are necessary in order for this accounting to be carried out?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1145

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would like to approach the answer to that question in this fashion: I mentioned earlier my personal view, based on some 30 years of professional practice before I entered public service three years ago, that if the organization's structure is well designed and if the right people are assigned to the various functions, the results will generally turn out all right. In reorganization work, my personal experience has been that you must start at the top. You cannot start in the middle or at the bottom. So I started at the top.

I am very happy to say that the government in the budget speech, this is in my report, last June by the Minister of Finance recognized that we would be an exception, this office would be an exception to the constraints imposed on the hiring in the Public Service and he went on to say that while the submission had not actually been finally made, but certainly had been discussed at that stage with the officers of the Treasury Board, I had asked for a further increase in our senior executive complement.

When I arrived on July 1, 1973 there was one, as they call it, SX position in the whole of the Audit Office, namely the Assistant Auditor General. Within six months, I put forward a submission asking for an increase of one to five and supported it with reasons. That was granted by the Treasury Board. Fifteen months later, when I had had a further opportunity to assess our needs, I put through a submission which requested an increase from five to nineteen and justified what we wanted those positions for. In the budget speech, Mr. Turner, on behalf of the government, accepted that proposition in principle. On August 28, the Treasury Board formally approved our submission. We have made good progress, sir, in filling the positions. We have still a few to fill. We are being very careful about the quality of people designated to fill them. Some have come from other parts of the Public Service.

I am frankly delighted, just delighted that the Executive Staffing Branch of the Public Service Commission informed me, that they have had more requests in the past six months from accounting and auditing-oriented and financially-oriented people throughout the Public Service inquiring whether there may be openings in our office. I found this extremely encouraging, and a number of these people who have joined us now. Some have come from outside through competition or what have you.

## [Interprétation]

**M. Saltzman:** Étant donné l'accroissement du budget fédéral et le souci évident de chacun que les deniers publics soient bien dépensés, les dépenses comptabilisées et justifiées, avez-vous suffisamment de personnel? Je ne crois pas, par exemple, qu'il doive y avoir de coupures d'aucune sorte dans votre bureau, car si nous voulons réaliser des économies dans les activités gouvernementales, ce sera fait en grande partie grâce à votre travail et à votre examen approfondi des activités gouvernementales.

Avez-vous suffisamment de personnel, avez-vous besoin de plus de personnes pour vraiment faire le travail comme vous voudriez faire? Avez-vous besoin de l'aide du Comité pour vous appuyer et pour vous assurer le personnel dont vous avez besoin, les compétences qui sont nécessaires à la vérification?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais répondre de cette façon-ci: j'ai dit plus tôt qu'à mon avis, et en me fondant sur mon expérience professionnelle de 30 ans, avant même d'entrer à la Fonction publique il y a trois ans, que si les structures d'une organisation sont bien conçues et si les bonnes personnes sont assignées à diverses fonctions, les résultats habituellement sont ce qu'ils doivent être. J'ai appris qu'il faut si on veut réorganiser un service, commencer en haut de l'échelle et non pas au milieu ou en bas. J'ai donc commencé en haut de l'échelle.

Je suis content de pouvoir dire que le ministre des Finances a déclaré, lors de la présentation de son budget au mois de juin, que notre service serait exempté des limitations imposées au recrutement de personnel dans la Fonction publique. Il précisait cependant que la demande finale n'avait pas été faite, mais qu'on en avait parlé avec les représentants du Conseil du Trésor. Moi, j'avais demandé plus de personnel au niveau des cadres.

Lors de ma nomination à mon poste actuel le 1<sup>er</sup> juillet 1973, il n'y avait qu'un poste SX dans tout le bureau de l'Auditeur général, à savoir, celui d'auditeur général adjoint. Six mois plus tard, j'avais déjà demandé qu'il soit créé d'un à cinq nouveaux postes à ce niveau, en présentant mes raisons. Le Conseil du Trésor m'a accordé cette demande. Quinze mois plus tard, ayant eu l'occasion d'évaluer davantage nos besoins en personnel, j'ai proposé la création de 14 nouveaux postes à ce niveau, en expliquant toujours pourquoi nous en avions besoin. Lors de la présentation de son budget, M. Turner, de la part du gouvernement, a accepté en principe cette proposition. Le Conseil du Trésor nous a accordé notre demande officiellement le 28 août. Nous avons fait beaucoup de progrès en dotant de personnel ces postes, bien qu'il en reste quelques-uns à remplir. Nous prenons beaucoup de soins en choisissant notre personnel. Quelques-uns de ceux que nous avons engagés viennent d'autres services dans la Fonction publique.

Il me fait plaisir de vous dire que j'ai appris des Cadres de direction de la Commission de la Fonction publique qu'ils ont encore reçu au cours des six derniers mois des demandes d'employés de toute la Fonction publique dans les domaines de la comptabilité, de la vérification et des questions financières au sujet des postes à remplir chez nous. Cela m'a beaucoup encouragé, et plusieurs de ceux qui ont présenté des demandes travaillent chez nous maintenant. Quelques-uns sont venus de l'extérieur par voie de concours ou autrement.

[Text]

So, Mr. Chairman, Mr. Saltsman asked me an extremely important question. I am very pleased to report that at the top level we are making excellent progress in staffing our top jobs. We are under no illusions, under no illusions whatever, that much more remains to be done. My hope frankly, Mr. Chairman, and I did not come prepared nor did I know what questions of this nature might be put to me, is that in the long run for about the same amount of money—I may live to regret these words. I see the Chairman of the Miscellaneous Estimates Committee is sitting right over there, and I may have to ask for more money—I think as we restructure our office and introduce new auditing concepts, the systems auditing, our budgets will increase only modestly. There will be a total redeployment of the kind of work we do so that we need more highly qualified people and less people at the transaction checking level.

I hope that answers the question adequately. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

Gentlemen, in an effort to be fair, I am allocating some 10 minutes, give or take a few, to each member. Mr. Saltsman, I realize you have only had a few questions, but they have been lengthy and the replies have been lengthy. So we will, with agreement, pass on to Mr. Lachance.

**M. Lachance:** Merci, monsieur le président. Mon intérêt dans ce comité réside particulièrement dans la relation intime qui existe entre les recommandations du rapport Glassco en 1962, du rapport du Comité indépendant de révision en 1974 et de votre propre rapport dont nous avons l'occasion d'étudier les recommandations aujourd'hui. Ma question est la suivante: est-ce que vous considérez votre propre rapport comme étant une étude indépendante de ce qui se passe présentement ou plutôt comme une annexe visant à corriger la direction prise par l'administration financière du gouvernement canadien à la suite de l'application de certaines des recommandations du rapport Glassco, d'une part. D'autre part, est-ce que vous considérez votre rapport comme étant une incitation pour le gouvernement à mettre en application certaines des recommandations du rapport Glassco qui ne l'ont pas encore été?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1150

**Mr. Macdonnell:** Mr. Chairman, first of all I wish to emphasize that our report is a totally independent document, and it does portray the position and the picture we see this year at the time we made these examinations.

It definitely relates to the background of how things got to where we see them. We did not make an exhaustive study of how we got from Glassco in 1962 to where the government is in 1974. Certain things were pretty self-evident, that in respect to one of the key recommendations affecting financial control, Glassco recommended a high degree of decentralization. With that I have placed myself on record as being in full agreement. I am not in agreement, however, with the lack of balance in controls.

The decentralization process was done. It was a good thing to do, but Glassco also recommended that there be important controls set up at the central level. Those, in our judgment, were not done. So we went back to Glassco to see what he recommended and why he recommended it and

[Interpretation]

Somme toute, la question que M. Saltsman m'a posée est très importante. Il me fait plaisir de vous dire que nous faisons beaucoup de progrès en trouvant du personnel au niveau des cadres supérieurs. Remarquez, il reste beaucoup à faire: nous n'avons pas d'illusions. A vrai dire, je ne me suis pas préparé à répondre à vos questions de façon particulière, et j'ignorais quelles questions vous alliez me poser. Mais, à long terme, nous espérons qu'avec sensiblement les mêmes fonds... mais il se peut que je regrette un jour d'avoir prononcé ces paroles. Je vois que le président du Comité des prévisions budgétaires en général est présent. Je serai peut-être néanmoins obligé de demander plus de fonds. Cependant, je pense que notre budget n'augmentera que de façon modeste au fur et à mesure que nous réorganiserons notre bureau et adopterons de nouvelles méthodes de comptabilité, la vérification de systèmes. Il se fera une nouvelle répartition des tâches accomplies par notre bureau, et nous aurons besoin de plus de personnel spécialisé et de moins d'employés au niveau inférieur de la vérification des transactions.

J'espère vous avoir donné une réponse complète.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Je veux être juste envers tout le monde, et je vais donner dix minutes à chaque membre du Comité. Monsieur Saltsman, vous n'avez posé que quelques questions, mais elles ont été assez longues, ainsi que les réponses. Si vous voulez bien, nous allons céder la parole à M. Lachance.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman. The aspect of this Committee's work which particularly interests me is the connection which exists between the recommendations contained in the 1962 Glassco Report, those in the independent Examination Committee report of 1974 and the recommendations you put forward today. Did you carry out an independent study, or were you simply trying to influence the direction the government's financial policy was taking following the application of certain of the Glassco Report recommendations? Is your report also an attempt to encourage the government to adopt certain Glassco Report recommendations which have not yet been adopted?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonnell:** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord souligner le fait que notre rapport est un document entièrement indépendant et qu'il expose la situation qui existait au moment où nous avons fait nos vérifications.

Le rapport explique bien sûr l'historique de la situation actuelle. Nous n'avons pas étudié en profondeur tout ce qui s'est produit depuis la Commission Glassco en 1962 jusqu'au point où le gouvernement est arrivé en 1974. Certaines choses étaient très claires; quant aux recommandations clés ayant trait au contrôle financier, Glassco a recommandé un niveau élevé de décentralisation. J'ai déjà dit que je suis tout à fait d'accord avec cette recommandation. Cependant, je ne suis pas d'accord avec le manque d'équilibre dans les contrôles.

Le processus de décentralisation est un fait accompli. On avait raison de le faire, mais Glassco a recommandé également que l'on établisse des contrôles importants au niveau central. A notre avis, cela n'a pas été fait. Nous avons donc étudié le rapport Glassco afin de voir ce qu'il avait recom-

## [Texte]

contrasted that with what we found. We did not do that in a great deal of detail, but certainly in so far as the relationship between the two, there is a relationship undoubtedly.

I think the reference was made to the report that was tabled—I think the independent committee report. I regard this report as something of a very long-term nature. This year's report deals with situations that have come to our attention during the past year. This report, I am very hopeful and indeed confident, will be translated in due time—parts of it—into legislation in the form of a new Auditor General of Canada Act. This will lay a foundation that I hope when the time comes I will be able to say meets, as I see them, fully the objectives of an independent office that can carry out a satisfactory mandate and a good scope for a period I hope—accountants are not given to forecasts if they can avoid them—but I would hope that this would last for 25 years or more into the future, and I do know the three members of this committee thought in those terms. So this is a very long-range document at distinct from a portrayal of what goes on today.

**Le président:** Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** En d'autres termes, monsieur Macdonell, vous laissez entendre dans votre propre rapport, que vos recommandations doivent être mises en application immédiatement afin de corriger à brève échéance certaines faiblesses que vous avez remarquées dans les contrôles par exemple, ainsi que dans les relations entre l'élément centralisateur, le Conseil du Trésor en l'occurrence, et les agents financiers ou les sous-chefs au niveau des différents ministères. Est-ce que c'est bien de cette façon-là que vous l'envisagez?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** The short answer is yes. It is.

**M. Lachance:** Maintenant, le dernier point que je voulais examiner avec vous concerne justement le Conseil du Trésor. D'une part vous nous dites, et je suis d'accord, que la décentralisation est un des éléments les plus importants de Glassco et un des pas en avant les plus sensibles que nous ayons faits dans ce domaine. D'autre part, vous nous dites que les contrôles de l'élément centralisateur sont insuffisants, ou démontrent une certaine incompétence quant à leurs indications vers les ministères. Quelles sont selon vous, les façons d'envisager une transformation de l'activité du Conseil du Trésor au niveau des contrôles de l'administration financière, au niveau des contrôles des sous-chefs dans les ministères en ce qui concerne l'administration financière ou les contrôles financiers?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1155

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I do point out in the report, not as an apologist for Treasury Board but more to inform the House of Commons and this Committee, that there are certain reasons it would appear why the decentralization—I would like to make sure that the decentralization to which I refer is in the financial control area. Glassco covered many other areas of government that are not directly related to financial control and with which I have not therefore concerned myself. But there have been vast changes in the composition and the nature of the responsibility of the Treasury Board. I cite two examples in here.

## [Interprétation]

mandé, et pour quelles raisons, et comparer avec la situation que nous avons constatée. Nous ne l'avons pas fait en détail, mais il n'y a aucun doute qu'il existe un lien entre les deux.

Je pense qu'on a mentionné le rapport du Comité indépendant, qui a été déposé. A mon avis ce rapport est un projet à long terme. Le rapport de cette année traite des situations que nous avons constatées au cours de l'année dernière. J'espère, et suis même persuadé que certaines parties de ce rapport seront transformées en législation, sous la forme d'une nouvelle Loi sur le vérificateur général du Canada. Ceci établira les bases nécessaires afin de répondre à tous les objectifs d'un service indépendant qui puisse remplir un mandat satisfaisant. Les comptables ne font pas de prévisions s'ils peuvent l'éviter, mais j'espère que le mandat serait d'une durée de 25 ans ou même plus, et je sais que les trois membres de ce comité avaient un tel objectif. Ce document est donc un projet à long terme, par opposition à notre exposé de ce qui se passe actuellement.

**The Chairman:** Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** In other words, Mr. Macdonell, you are implying in your own report that your recommendations must be put into effect immediately in order to provide a short-term remedy for some of the weaknesses that you have noticed in the controls, for example, or in the relationships between the central regulatory body, that is the Treasury Board, and the financial officers or their juniors in the various departments. Is this what you have in mind?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** La réponse brève est oui.

**Mr. Lachance:** The last point I wanted to bring up has to do with Treasury Board. On the one hand you tell us, and I agree with you, that decentralization is one of the major elements in the Glassco report and one of the most intelligent steps we have taken in this field. On the other hand, you tell us that the central body has inadequate control, or is somewhat incompetent in its dealings with the departments. In your opinion, how could we go about making changes in Treasury Board activities, with regard to controls over financial administration, or over departmental officers in the fields of financial administration or financial control?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonnell:** Monsieur le président, je signale dans le rapport, non pas en tant que défenseur du Conseil du Trésor, mais plutôt pour la gouverne de la Chambre des communes et de ce comité, qu'il y a certaines raisons pour lesquelles il semble que la décentralisation... et j'aimerais qu'effectivement la décentralisation dont je parle soit dans le domaine des contrôles financiers. Glassco a traité de beaucoup d'autres questions relevant du gouvernement qui ne sont pas directement liées au contrôle financier et desquelles je ne me suis donc pas occupé. Mais il y a eu des modifications importantes de la composition et de la nature des responsabilités du Conseil du Trésor. J'en cite ici deux exemples.

[Text]

One, for example, is the personnel policy branch which deals with collective bargaining in the public service. Now that was not visualized in 1962. It certainly is an important function and undoubtedly does make demands on the secretary's time.

The other is the responsibility for the overseeing of the bilingualism policy. Again, this is an important section of the Treasury Board's activities. What we are basically saying is that the Treasury Board should not, in our judgement, overlook the primary responsibilities that are laid upon it by the Financial Administration Act. That is perhaps the background to which we refer here.

As to what positively can be done, we point out in chapter and verse and in considerable detail in the first 117 pages of the supplement, recommendation after recommendation as to what we suggest be done, and the agency to cause it to be done is the Treasury Board. We go to great lengths to say that we are not suggesting a reversion to the comptroller of the treasury function with pre-audit, and so on; we are suggesting guidance.

For example, almost any large organization in the private sector has a chief financial officer. We are basically suggesting that that organizational arrangement should be emphasized. It does not mean that the detail has to be done in a highly-concentrated centralized form. What we are emphasizing is the word "control" and not "detailed operations".

I hope, Mr. Chairman, I have answered the question adequately.

**Le président:** Monsieur Lachance?

**M. Lachance:** Je pense... Je vous remercie pour l'insistance, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lachance.

Our next questioner is Mr. Towers, followed by Mr. Joyal. Mr. Towers?

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. I might mention that it is nice to have the Auditor General back after starting a new year.

Regarding the quality and the effectiveness of the operation as it relates to the responsibility for financial management and control in government, I want to offer an opinion that perhaps we have to be very careful as we progress along those lines. I feel satisfied that if we can provide a proper example, perhaps provincial governments and provincial administrations too would probably incorporate some of the programming that we undertake. I think this is of fundamental importance because, as governments become more powerful, there is an increase in the controls they exercise over the people.

Now I realize that the Auditor General does not wish to get into specifics, but I am wondering what his reaction would be, Mr. Chairman, regarding certain situations where it may be desirable to get into a very specific case in order to provide an example or perhaps show up weaknesses that might be developing in our study and in the programming we are undertaking?

[Interpretation]

Il y a, par exemple, la direction de la politique administrative, qui s'occupe des négociations collectives dans la Fonction publique. Or, cela n'avait pas été envisagé en 1962. C'est évidemment une fonction importante à laquelle le secrétaire est inévitablement obligé de consacrer une partie de son temps.

Il y a, en deuxième lieu, la responsabilité de surveiller la politique de bilinguisme. C'est également une partie importante des activités du Conseil du Trésor. D'après nous, fondamentalement, le Conseil du Trésor ne devrait pas négliger ses responsabilités premières, responsabilités énoncées dans la Loi sur l'administration financière. C'est de cet arrière-plan que nous traitons ici.

En ce qui concerne les solutions positives à apporter, nous avons consacré les 117 premières pages du Supplément à des recommandations longuement détaillées sur ce qui, d'après nous, est à faire; nous pensons, en outre, que c'est au Conseil du Trésor qu'il revient de réaliser cet effort. Nous avons pris bien soin de dire que nous ne suggérons pas un retour au rôle de contrôleur du Trésor, avec vérification au préalable, et ainsi de suite; nous proposons le recours à des conseils d'experts.

Par exemple, presque toutes les grandes entreprises du secteur privé ont un haut fonctionnaire chargé des finances. Nous proposons essentiellement que cette disposition organisationnelle soit adoptée. Cela ne signifie pas que la tâche doit être effectuée de façon fortement concentrée et centralisée. Nous soulignons le mot «contrôle» et non l'expression «opérations détaillées».

Monsieur le président, j'espère avoir adéquatement répondu à la question.

**The Chairman:** Mr. Lachance?

**Mr. Lachance:** I think... I shall forego my question for the moment, Mr. Chairman. Thank you.

**Le président:** Merci, monsieur Lachance.

M. Towers posera maintenant ses questions, et sera suivi de M. Joyal. Monsieur Towers?

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. J'aimerais signaler que je suis heureux de voir l'auditeur général parmi nous pour la première fois cette année-ci.

En ce qui concerne la qualité et l'efficacité des travaux en vue des responsabilités de gestion de contrôle financiers dans l'administration publique, j'aimerais dire que nous devrions peut-être faire preuve de précaution. Je trouve que si nous pouvons fournir un exemple satisfaisant, les administrations et les gouvernements provinciaux pourraient également incorporer une partie de notre programmation. Je pense que cela est d'une importance fondamentale parce qu'à mesure que les gouvernements acquièrent de la puissance, le contrôle qu'ils exercent sur le peuple augmente.

Je me rends parfaitement compte que l'auditeur général préférerait que nous n'entrions pas dans les détails, mais je me demande, monsieur le président, quelle serait sa réaction au sujet de certaines situations dont il serait souhaitable de fournir un cas très particulier, afin de donner un exemple ou d'indiquer peut-être les faiblesses de notre étude et de la programmation en cours?

[Texte]

The Chairman: Mr. Macdonell?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I want to be sure that I understand the thrust of Mr. Towers' question. As I interpret his question, he would like to have reassurance that in the nature of the study that we have undertaken and are continuing with, that we are not losing sight of the impact that it may have in a broader climate or environment, you might say, than the federal government itself. Is that the thrust of the question?

Mr. Towers: Yes.

• 1200

Mr. Macdonell: I would like to respond in this fashion: that very shortly after my appointment in July, 1973, I received a request from one of the provincial auditors that a meeting be convened to provide a forum where we could exchange information on technical and other matters of mutual interest. We did so; we have had three of these meetings now, the first in Ottawa, the second in Regina and the third in Quebec City.

These have been very fruitful meetings and one of the things that we have discovered is that we are not on opposite sides of the table. I could visualize a possible situation where we will say the Treasury Board representatives might be engaged in discussions—debates, if you will—or negotiations with their opposite numbers in other levels of government. But in terms of the auditing function we are all on the same side of the table, and that is to try to make our work as effective as possible. So we found a great area of mutual interest here. We have taken part in these negotiations, not in a dominant role, but as one of ten members. There are ten equal organizations, who are all professional people, working together.

A practical illustration of how we used our resources, which numerically are certainly larger than any provincial organization, and naturally would be in relation to the level of expenditures, is that we have invited five people, who are outstanding professional accountants to form themselves into a committee. Since this committee has now rendered its report, the chairman of this new committee, which I referred to before, asked me, did they have a monopoly forever on the word "independent"? So I said, no, I felt that this had not completely passed into history but with good fortune would in due course be enacted and so on.

So, this independent committee on government accounting and auditing standards was created simply because there is no other body in Canada at this point that can provide any kind of authoritative independent opinion on the problems that we are coming up with. The Canadian Institute of Chartered Accountants is studying this matter but they have not established a committee yet. We need this committee; we need it very badly because there is no common body of knowledge. That committee has been established; it will be meeting here in Ottawa within the next three weeks; we are referring eight questions, eight important questions, to it.

I propose to make all of these proceedings available to all of the legislative auditors in Canada for their information. I cite that more by way of an illustration. I hope to try to answer Mr. Towers' question, Mr. Chairman, then to get into specifics. I hope that was the point you were driving at, Mr. Towers.

[Interprétation]

Le président: Monsieur Macdonell?

M. Macdonell: Monsieur le président, j'aimerais être certain de bien comprendre la portée de la question de M. Towers. Si je le comprends bien, il aimerait que, dans l'étude que nous avons entreprise et que nous poursuivons, nous ne perdions pas de vue l'effet qu'elle peut avoir sur un domaine ou un groupe plus vaste, disons, que celui du gouvernement fédéral. Est-ce bien la portée de la question?

M. Towers: Oui.

M. Macdonell: J'aimerais répondre ainsi: très peu de temps après ma nomination en juillet 1973, un des auditeurs provinciaux m'avait fait parvenir une demande visant à la tenue d'une réunion où seraient échangés des renseignements sur des questions techniques et d'autres sujets d'intérêt commun. Nous avons donc eu trois de ces rencontres; la première à Ottawa, la deuxième à Regina et la troisième à Québec.

Ces rencontres ont été très enrichissantes et nous nous sommes entre autres rendus compte du fait que nos opinions ne divergeaient pas tant que ça. J'imagine très bien une situation où les représentants du Conseil du Trésor mèneraient les discussions, des débats si vous préférez, ou des négociations avec leurs homologues d'autres paliers de gouvernement. Mais au point de vue comptabilité, nous sommes tous du même bord et nous nous efforçons tous de faire notre travail le plus efficacement possible. Nous avons donc trouvé un vaste terrain où l'intérêt est mutuel. Nous avons participé à ces négociations, non en position de supériorité, mais comme l'un des dix membres. Nous sommes tous des professionnels faisant partie de dix organismes différents mais égaux, travaillant en collaboration.

Je vais vous donner un bon exemple de la façon dont nous utilisons nos ressources, dont le nombre est certainement plus important que tout gouvernement provincial puisqu'il est proportionnel à la somme des dépenses. Nous avons invité cinq comptables professionnels à former un comité. Depuis la présentation du rapport du comité, le président de celui-ci, que j'ai déjà mentionné, m'a demandé s'il avait à jamais un monopole sur le mot «indépendant». J'ai dû lui répondre que le mot n'était pas encore entré dans l'histoire mais qu'avec un peu de chance il le serait.

Ce comité indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification du gouvernement a été créé pour la simple raison qu'il n'existait à ce moment-là au Canada aucun autre organisme pouvant proposer des solutions efficaces et impartiales aux problèmes qui se présentaient. L'Institut canadien des comptables agréés étudie présentement la question mais n'a pas encore formé de comité. Nous avons absolument besoin d'un tel comité car il n'existe pas d'organisme commun dans le domaine. Le comité a été créé et se réunira à Ottawa d'ici trois semaines. Nous lui soumettrons huit questions importantes.

Je propose de faire parvenir le compte rendu de ses délibérations à tous les vérificateurs des gouvernements du Canada, pour leur gouverne. Je dis cela uniquement pour essayer de répondre à la question de M. Towers avant d'entrer dans les détails. J'espère que c'était là où vous vouliez en venir, monsieur Towers.

[Text]

**Mr. Towers:** Yes, you were in the general area. Because of the fact that federal and provincial governments seem to be becoming increasingly involved in financial undertakings on certain programming, that is when the provincial government accepts a certain responsibility, then the federal government complies with it, it would seem to me that we have to exercise a great deal of care that somebody is being held responsible or at least taking a look at what is happening in the financial administration.

Are there any areas of financial control which the Auditor General finds that he does not have the—I use the word perhaps inadvisedly—“capacity” to enter into to find out exactly what is happening in the administration of the government expenditures? I am thinking perhaps, Mr. Chairman, with regard to certain cases, shall we say, bordering on fraudulent activity, whereby the RCMP may be asked to investigate a certain program that they in turn do not have the mechanics, because of the politics involved, of getting into certain areas, whereas can the Auditor General feel that he in turn has the authority to get into that area? I am wondering perhaps if there is, shall we say, a no man's land or a void in some of these areas of expenditure whereby it can more or less just slip away because of the fact that there is no opportunity to give it proper scrutiny in relating right back to the quality and effectiveness in the discharging of the responsibility for financial management and control.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1205

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, this report of the independent review committee does deal with the scope of the responsibilities which in their judgment should appropriately be assigned to the Auditor General. One of the particular areas of considerable importance is represented by their chapter on the phrase “value for money”. I thought that might be what the honourable member was driving at.

In terms of scope relating to fraudulent activities, I would think, in a broad way, we do not have any important limitations. However, there is one area on which I would like my colleague, Mr. Douglas, who has had nearly thirty years' experience in the audit office, to offer his views. That has to do with contractual arrangements with third parties which are entered into, for example, by the Department of Supply and Services. There is a provision in many of these contracts for an audit to be undertaken. That audit is not undertaken by my office; it is undertaken by an agency of the Department of Supply and Services—contract auditing. That might or might not reveal improper practices. We do not have the authority—and since my appointment I have not found it any detriment—unless it is specially given to us under Section 52 by the Cabinet, by the Governor in Council, to conduct a special examination. We would not normally have these authorities.

**Mr. Chairman,** with your permission, sir, could I ask Mr. Douglas if he would care to amplify my comments on that?

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

**Mr. Douglas:** Mr. Chairman, in instances such as those Mr. Macdonell was referring to—for example, contracting done by the Department of Supply and Services—if we felt it was necessary to do more work than had already been done by other auditors, we could indeed be empowered by the contracting Minister to go into the records. In other

[Interpretation]

**M. Towers:** Oui, en général. Étant donné le fait que les gouvernements fédéral et provinciaux semblent de plus en plus financer conjointement certains programmes, c'est-à-dire qu'un gouvernement provincial accepte une certaine responsabilité, à quoi se plie ensuite le gouvernement fédéral, nous devons veiller à ce que quelqu'un soit responsable ou du moins surveille ce qui se passe dans l'administration financière.

Y a-t-il certains secteurs du contrôle financier pour lesquels l'auditeur général n'a pas la compétence nécessaire pour découvrir ce qui se passe vraiment au niveau de l'administration des dépenses gouvernementales? Je pense par exemple à certains cas qui sont presque de la fraude, et au sujet desquels on pourrait même demander à la GRC de faire enquête sans qu'elle dispose de toutes les ressources lui permettant d'en étudier les divers aspects. Dans ces cas-là, l'auditeur général a-t-il suffisamment d'autorité pour intervenir? Certaines dépenses pourraient-elles être à l'abri d'une enquête parce qu'on ne peut y accorder suffisamment de temps pour pouvoir déterminer la qualité et l'efficacité de la gestion et du contrôle financiers.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, le rapport de l'examen indépendant du Comité porte effectivement sur l'étendue des responsabilités qui, selon le Comité, devrait être confiées, comme il se doit, à l'Auditeur général. Le chapitre portant sur l'expression «en avoir pour son argent» est très important. Je croyais que c'était là où l'honorable député voulait en arriver.

En ce qui concerne la portée de nos travaux sur les activités frauduleuses, je dirais, en général, que nous n'avons pas de limite majeure. Toutefois, il y a une question au sujet de laquelle j'aimerais que mon collègue, M. Douglas, qui possède presque trente années d'expérience dans le domaine de la vérification, fasse part de son opinion. Il s'agit des arrangements contractuels qui sont conclus entre trois parties, la troisième étant, par exemple, le ministère des Approvisionnements et Services. Bon nombre de ces contrats prévoient une vérification. Ce n'est pas mon Bureau qui s'en charge, mais une agence du ministère des Approvisionnements et Services—il s'agit d'une vérification des contrats. Cet examen peut ou non révéler des pratiques frauduleuses. Nous ne sommes pas investis du pouvoir—et depuis ma nomination cela ne m'a aucunement gêné—d'entreprendre un examen spécial à moins d'en recevoir l'ordre spécial du Cabinet ou du gouverneur en conseil en vertu de l'article 52. Autrement nous n'avons pas ce pouvoir.

Monsieur le président, avec votre permission, puis-je demander à M. Douglas d'élaborer sur cette question?

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

**M. Douglas:** Monsieur le président, dans les cas tels que ceux dont a parlé M. Macdonell—par exemple, les contrats accordés par le ministère des Approvisionnements et Services—si nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de faire des examens plus approfondis que ceux qui ont déjà été faits par d'autres vérificateurs, le ministre concerné pourrait

[Texte]

words, the contracting Minister has full authority to examine books and records. This is usually a term of every contract, certainly of every cost-plus contract. Not necessarily on firm-price, but certainly on major cost-plus contracts, there is full authority for the Minister to examine the records, and we would in turn have authority by the Minister if we chose to do so. This often happens in connection with federal-provincial agreements under the Department of Health and Welfare. We would simply have the authorization of the Minister to examine whatever records we felt were necessary.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Douglas and Mr. Towers.

Before I proceed to Mr. Joyal, I see that we now have a quorum present. You have heard the Fifth Report of your Subcommittee on Agenda and Procedure and I now ask for concurrence in that report. Is it agreed by the Committee to accept the report?

**Mr. Darling:** I move that the Committee accept the Fifth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you.

Our next questioner is Mr. Joyal, followed by Mr. Clarke. Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I do apologize for being late for this morning's meeting. Before starting questions on the various subjects which are the scope of our agenda this morning, could you tell me if someone from Treasury Board is attending the meeting this morning.

**The Chairman:** Sorry, would you please come forward then. It had been decided in our Fifth Report on agenda and procedure that in future representatives of the Treasury Board would be recognized and seated close to the witnesses at all meetings. So would you please come forward and identify yourselves.

• 1210

**Mr. Bill Fraser (Treasury Board):** I am Bill Fraser.

**The Chairman:** Come here and speak into the microphone, Mr. Fraser, please.

Thank you, Mr. Joyal, for bringing that point to my attention.

**Mr. Joyal:** Could you inform me whether an invitation has been sent through the Parliamentary Secretary to the Chairman of the Treasury Board?

**The Chairman:** Not as yet, Mr. Joyal. It will be done for future meetings. It has not been done to date.

**Mr. Joyal:** Thank you very much.

My first point on the . . .

**The Chairman:** It was not done, I understand, because our Report on Agenda and Procedure had to be accepted by the full Committee.

[Interprétation]

évidemment nous investir du pouvoir de vérifier les dossiers. Autrement dit, le ministre concerné a le plein pouvoir d'examiner les livres et les dossiers. Il s'agit habituellement là d'une condition faisant partie de chaque contrat, du moins de chaque contrat en régie intéressée et contrôlée. Pas nécessairement lorsqu'il s'agit d'un contrat à prix ferme mais bien lorsqu'il s'agit d'un contrat en régie intéressée et contrôlée importante, le ministre a tous les pouvoirs d'examiner les dossiers, et il pourrait nous investir de ce pouvoir s'il le désirait. La chose se produit souvent lorsqu'il s'agit des accords fédéraux-provinciaux du ministère de la Santé et du Bien-être. Le ministre nous autorise simplement à examiner les dossiers qui, selon nous, demandent un examen.

**Le président:** Merci, monsieur Douglas et monsieur Towers.

Avant de passer à M. Joyal, je remarque que nous avons maintenant le quorum. Vous avez entendu le cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure et je vous demanderais maintenant d'adopter ce rapport. Le Comité convient-il d'accepter le rapport?

**M. Darling:** Je propose que le Comité accepte le cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

La motion est adoptée.

**Le président:** Merci.

M. Joyal a maintenant la parole, suivi de M. Clarke, Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, je m'excuse d'être arrivé en retard à la réunion de ce matin. Avant d'interroger les témoins sur les diverses questions inscrites à notre ordre du jour, pourriez-vous me dire s'il y a un représentant du Conseil du Trésor ici ce matin?

**Le président:** Je m'excuse. Pourriez-vous vous avancer, s'il vous plaît. Selon le Cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, nous avons décidé qu'à l'avenir les représentants du Conseil du Trésor auraient la parole et siègeraient près des témoins pendant toutes les réunions. Voulez-vous bien avancer et vous présenter?

**M. Bill Fraser (Conseil du Trésor):** Je m'appelle Bill Fraser.

**Le président:** Voulez-vous bien vous approcher du microphone, monsieur Fraser?

Je vous remercie, monsieur Joyal, d'avoir bien voulu me signaler cette question.

**M. Joyal:** Savez-vous si une invitation a été envoyée au Président du Conseil du Trésor, par l'entremise du Secrétaire parlementaire?

**Le président:** Pas encore. On ne l'a pas fait encore, mais on le fera pour les réunions à venir.

**M. Joyal:** Merci beaucoup.

Ma première question concerne . . .

**Le président:** Si je comprends bien, on ne l'a pas fait parce qu'il fallait que le comité plénier adopte notre rapport du programme et de la procédure.

[Text]

**Mr. Joyal:** Yes, I understand.

**The Chairman:** It will now be done for the next and succeeding meetings.

**Mr. Joyal:** Thank you very much.

My first questions would be on the activities of the Public Accounts Committee.

In the Wilson Report there is, I think, a very significant recommendation. That is the 24th recommendation, which is re-expressed in your paragraph 2.20 and which would lead us to recommend to the House some change to the Standing Orders of the House of Commons.

I have noticed, too, that in a subsequent paragraph, which is numbered 2.26, you mention that if we are to reassess our way and our priorities in terms of dealing with your report, it is implicated that we should accept recommendation No. 24.

I have myself paid attention in the past to the meaning of that recommendation and I have tried to see in which part the Standing Orders of the House should be amended to give effect to that recommendation. It is my very first point that it is impossible to cope with what you are suggesting, that we deal effectively with your report in the following year, if we are not to have the automatic reference to the Public Accounts Committee.

If we are to adopt such an amendment we of course will be led to adopt the way that the Public Accounts Committee is called upon by the House Leader. I would ask you at this very point if that special recommendation has been discussed in your meeting with the Treasury Board Chairman in order to seek government approval of that recommendation. If it has not been dealt with in your meeting with the Treasury Board, I would then make the suggestion that we do consider as a recommendation of that Committee that we include in our first report to the House that priority should be given to that amendment. It seems to me that it is a very basic administrative type of change that we have to make if we are to operate in a more fixed and regular way of proceeding.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal. Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, that particular matter has never been the subject of discussion between me and any official of government.

**Mr. Joyal:** So I then make my second point, Mr. Chairman, that we should include that recommendation in our first report to the House, that the House give recommendation to No. 24 of the Wilson Report, mentioned in paragraph 2.20 of this morning's, reference that consideration be given by the House to amendment of the Standing Orders of the House so that the report of the Auditor General be referred immediately to the Standing Committee on Public Accounts and that the Committee be formed in a reasonable period of time after each Parliament is called.

**The Chairman:** Thank you very much. It is a very worthwhile recommendation and suggestion, Mr. Joyal.

[Interpretation]

**M. Joyal:** Je comprends.

**Le président:** Mais nous allons le faire pour la prochaine réunion et pour les réunions à venir.

**M. Joyal:** Merci beaucoup.

Mes premières questions concernent les activités du Comité des comptes publics.

Il se trouve dans le rapport Wilson une recommandation importante, à savoir, la 24<sup>e</sup>, laquelle se retrouve dans l'alinéa 2.20 de ce document, et qui propose que nous recommandions à la Chambre la possibilité d'apporter une modification aux Règlements de la Chambre.

Plus loin dans votre rapport, à l'alinéa 2.26, vous dites que nous devrions adopter la recommandation n° 24 si nous voulons faire une nouvelle évaluation de nos tâches et de nos priorités en tenant compte de votre rapport.

Je me suis penché sur cette recommandation moi-même en essayant de voir comment on pouvait modifier le Règlement de la Chambre, afin de rendre possible l'adoption de ladite recommandation. Tout d'abord, je suis d'avis qu'il serait impossible de faire ce que vous proposez, à savoir, adopter vos recommandations dans l'année à venir, si on ne se rapporte pas automatiquement au Comité des comptes publics.

Si une telle recommandation est adoptée, il va falloir que nous agissions selon les conseils qui nous seront donnés par le Leader à la Chambre. Je vous demande tout de suite si, au cours de votre réunion avec le Président du Conseil du Trésor, vous avez parlé de cette recommandation spéciale. Si vous n'en avez pas parlé, je propose que notre premier rapport à la Chambre recommande que l'étude de cet amendement ait priorité. Il semble qu'il s'agit d'une modification fondamentale que nous serons obligés d'adopter si nous voulons procéder avec nos travaux d'une manière plus régulière.

**Le président:** Merci, monsieur Joyal. Monsieur Macdonell, vous avez la parole.

**M. Macdonell:** Je n'ai jamais discuté de ce sujet avec un représentant quelconque du gouvernement.

**M. Joyal:** Je vais donc passer à mon deuxième point. Je propose donc que notre comité inclue dans son premier rapport la recommandation que la Chambre donne priorité à l'étude de la recommandation n° 24 du rapport Wilson, à laquelle on fait allusion dans l'alinéa 2.20 du document qui est devant nous. Je propose que la Chambre considère la question de la modification du Règlement de la Chambre, pour que le rapport de l'Auditeur général nous soit renvoyé immédiatement, et que le Comité des comptes publics soit formé dans un délai de temps raisonnable, après la convocation de chaque législature.

**Le président:** Merci beaucoup. Vous faites bien de faire une telle recommandation.

[Texte]

**Mr. Joyal:** My second point is on paragraph 2.14.

**Mr. Leblanc (Laurier):** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** On the point raised by Mr. Joyal, there is already a Standing Committee on Procedure. I wonder whether we can in a report, according to existing procedure, order other committees to do something. I am not sure that we could say to another Committee, "You do this."

• 1215

**The Chairman:** Mr. Leblanc, it is my understanding that we can only suggest but not order. We can do as we do in wording our report, that we give consideration to the advisability, and I think if those words are used . . .

**Mr. Leblanc (Laurier):** It would be done in the House, though, not in the standing committee. Our recommendation would be that we believe that the House could examine the advisability of— There is a special wording there that is already given by the Speaker. It is the way you present it that is very important.

**The Chairman:** In our last report, Mr. Leblanc, we already stated on the last page:

Your Committee, therefore, recommends that consideration should be given to the advisability of changing the Standing Orders of the House of Commons to provide that the Public Accounts of Canada and the Annual Report of the Auditor General thereon be automatically referred to your Committee and that, if your Committee has not already been organized, it should be set up within a reasonable period after such referral.

We have already made that recommendation in our last report.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Fine. Thank you.

**Mr. Lajoie:** I think the point brought up by Mr. Leblanc is quite accurate. That is the wording I have used—"that consideration be given by the House". I did not have in mind the Regulations and Other Statutory Instruments Committee.

My second point is about Paragraph 2.14. The first paragraph I think states a very important principle, and the fundamentals of why we are sitting here today, which is:

Even more serious is the likelihood that these officers will not be able to discharge effectively their responsibilities for administration and control over public funds for which their deputy ministers are held accountable unless and until:

As you know, there is a myth of ministerial responsibility in our system. If I understand well the basics and the reasoning of your Financial Management and Control Study, it is basically to make sure that Parliament has a direct hold on the government's spending, and that the myth of ministerial responsibility that most of us know is far-fetched in terms of administration—maybe not in terms of policy but in terms of administration—you are suggesting that some basic change be included in our system. Among them is Recommendation 25 which says:

[Interprétation]

**M. Joyal:** Mon deuxième point concerne l'alinéa 2.14.

**M. Leblanc (Laurier):** J'invoque le Règlement.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Il existe déjà un Comité permanent de la procédure. Avons-nous l'autorisation de donner des directives à un autre comité? Je n'en suis pas persuadé.

**Le président:** Monsieur Leblanc, je crois comprendre que nous pouvons faire des recommandations mais non pas donner des ordres. Nous pouvons faire de même lorsque nous rédigeons notre rapport, à savoir que nous étudions la possibilité; je pense que si on utilise un tel libellé . . .

**M. Leblanc (Laurier):** Cependant on le ferait à la Chambre et non pas au Comité permanent. Notre recommandation serait donc que nous croyons que la Chambre puisse étudier la possibilité de— Il y a un libellé spécial qui a déjà été préparé par M. l'Orateur. La façon dont on l'exprime est très importante.

**Le président:** A la dernière page de notre dernier rapport, nous avons dit:

Votre Comité recommande donc que l'on étudie la possibilité d'apporter des modifications aux règlements de la Chambre des Communes afin de prévoir que le rapport du Vérificateur général présenté aux Communes soit automatiquement renvoyé au Comité permanent des comptes publics et que le Comité, s'il n'a pas déjà été constitué, le soit dans un délai raisonnable après le renvoi du rapport.

C'est la recommandation que nous avons faite dans notre dernier rapport.

**M. Leblanc (Laurier):** D'accord. Merci.

**M. Lajoie:** Je pense que la suggestion de M. Leblanc est très bonne. C'est le libellé que j'ai utilisé: «que la Chambre étudie la possibilité». Je ne pensais pas au Comité des règlements et autres textes réglementaires

Mon deuxième point a trait au paragraphe 2.14. Le premier paragraphe énonce un principe très important à mon avis, car il s'agit de la raison fondamentale pour laquelle nous sommes réunis ici aujourd'hui. Elle est la suivante:

Mais ce qui est encore plus grave, c'est que ces agents ne seront probablement pas en mesure d'assumer convenablement leurs responsabilités en matière de gestion et de contrôle des derniers publics, dont doivent rendre compte leurs sous-ministres, et cela tant et aussi longtemps:

Comme vous le savez, il y a dans notre système le mythe de la responsabilité ministérielle. Si je comprends bien, l'essentiel de votre étude des systèmes de gestion et de contrôle financières c'est de s'assurer que le Parlement ait un contrôle direct sur les dépenses gouvernementales, et que des modifications fondamentales soient apportées à notre système afin de détruire le mythe de la responsabilité ministérielle qui est, comme nous le savons, assez lointaine au niveau de l'administration, sinon au niveau de la politique. Ainsi, la recommandation 25 suggère que:

## [Text]

The Government should give consideration to the appointment, for each appropriation, of an accounting officer who would be accountable for the proper accounting and administration of expenditures made thereunder.

I would like to ask from you more information about that accounting officer, because it seems to me that it is one of the major changes that the government might consider adopting in its dealings with government control. Did you study if that would need to increase the personnel who would need some additional training from performing officers within the department? What kind of basic change, say tomorrow, would we have to implement if the government is to give effect to that recommendation?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would like to draw to the attention of members of the Committee a distinction between what we say in Paragraph 2.14 and what we quote in Paragraph 2.20.

I would like to take the second part of the member's question first. In Paragraph 2.14 we refer there to the chief financial officers of departments. Those would be men, properly qualified, who report to the deputy head of the department. We go on to say that these people will not be able to discharge their duties effectively unless they are properly qualified to do so, which is self-evident. We are in effect suggesting that there be some additional training, some facilities to develop them.

Secondly, we suggest that they have strong leadership. This is one of the major areas to which we have drawn attention, that this particular factor is lacking at the present time. We also say that it should be accorded a place of primary importance.

• 1220

All of those relate, I think, to what Mr. Joyal is referring to in terms of upgrading the quality. I would say that it cannot probably take place tomorrow, but certainly action can be started tomorrow to provide these people with proper training and development. There are many courses available now that are not particularly directed to this objective, but certainly can be so directed and the product ultimately will be that we will have much stronger people in those roles who will be able to do a better job for the deputy heads.

To turn to paragraph 2.20 where we refer to Recommendation No. 25 of the Wilson Committee, which is spelled out in both Appendix "E" to our report and in the report itself in considerable detail, this is a very different recommendation. Mr. Joyal referred to the myth of ministerial responsibility. Those are words that I would never dare to use in my report to Parliament or in any other report, but when you are given a status of an independent committee member I guess you can say lots of things, and they chose to do so in a tactful way. What they are getting at, and they referred to this quite directly, is a system that evidently has been employed in the Parliament in the United Kingdom for many years and seems to be working effectively and what they refer to as an accounting officer is the exact term that is used in the British system to designate what would refer to as the deputy head himself. In other words, he has thereby a sense of direct accountability for the

## [Interpretation]

Le gouvernement devrait étudier la possibilité de nommer un officier comptable pour chaque crédit. Cet officier comptable serait responsable de la comptabilité et de l'administration appropriées des dépenses faites à même le crédit en question.

J'aimerais que vous nous donniez plus de détails sur les officiers comptables, car il me semble que ceci est une des modifications primordiales que pourrait adopter le gouvernement dans le domaine des contrôles gouvernementaux. Avez-vous déterminé s'il serait nécessaire d'engager plus de personnel ou si les officiers auraient besoin d'une formation additionnelle qui serait fournie par les agents en titre au sein du ministère? Quels changements faudrait-il apporter immédiatement si le gouvernement devait mettre en vigueur cette recommandation?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais souligner le fait qu'il y a une différence entre ce que nous disons au paragraphe 2.14 et la citation que nous donnons au paragraphe 2.20.

J'aimerais répondre tout d'abord à la deuxième partie de la question du député. Au paragraphe 2.14 nous parlons des agents supérieurs de finance des divers ministères. Il s'agirait d'employés ayant les compétences nécessaires et qui feraient rapport au sous-ministre du ministère en question. Nous disons ensuite que ces personnes ne seront pas en mesure d'assumer convenablement leurs responsabilités si elles n'ont pas les compétences nécessaires, ce qui est évident. Nous suggérons en effet qu'on leur fournisse une formation supplémentaire.

Deuxièmement, nous suggérons qu'elles bénéficient d'une direction ferme. Ceci est un des domaines principaux que nous avons étudiés, car c'est quelque chose qui manque actuellement. Nous disons également qu'on devrait y accorder une importance primordiale.

Je pense que tout cela est lié à ce dont traite M. Joyal en ce qui concerne l'amélioration de la qualité. A mon avis, cela ne peut pas avoir lieu immédiatement, mais il est évident que l'on pourrait commencer dès demain à fournir à ces personnes des cours de formation et de perfectionnement adéquats. Il existe actuellement beaucoup de cours disponibles qui ne satisfont pas à cet objectif en particulier, mais qui pourraient certainement être amenés à y satisfaire; il en résulterait, à longue échéance, que les personnes qui remplissent les postes seraient beaucoup plus compétentes et pourraient faire un meilleur travail pour les sous-chefs.

Passons au paragraphe 2.20 où nous traitons de la recommandation n° 25 du Comité Wilson, recommandation qui est énoncée tant dans l'appendice «E» de notre rapport et, de manière très détaillée, dans le rapport lui-même; mais il s'agit ici d'une recommandation très différente. M. Joyal a parlé du mythe de la responsabilité ministérielle. Ce sont des mots que je n'oserais jamais utiliser dans mon rapport au Parlement ou dans tout autre rapport; mais, quand on jouit du statut de membre indépendant du comité, je suppose que l'on peut dire beaucoup de choses; ils ont préféré faire montre de circonspection. Ce à quoi ils veulent en venir, et ils en ont parlé de manière assez directe, c'est un système qui est employé au Parlement du Royaume-Uni depuis bien des années et qui semble fonctionner efficacement; d'ailleurs, quand ils parlent d'un officier comptable, ils se servent du terme même utilisé par le système britannique pour désigner la personne que nous appellerions le

[Texte]

administration, financial administration, of his activities and he would see that it is laid upon him.

Speaking to the main thrust of Mr. Joyal's question, I have had the temerity to endorse that recommendation because I see if that were the pleasure of this Committee and the will of Parliament to introduce this, that it provides a far more direct feeling of accountability to Parliament through this Committee if the deputy head is held accountable and it also achieves one of the major objectives of our report, that he will feel that financial administration, financial management is a vitally important part of his activities and not something done three or four levels below his senior assistants.

We feel that it is an excellent recommendation, but we would think of it as somewhat beyond my mandate or in any event I might very well I hope not be held in contempt, but I certainly would think this Committee might choose to advise me to stay out of the organization of the Parliament of Canada. Mr. Joyal, I have tried to answer your question. I do feel that the Wilson Committee has made an excellent case and that is why I deliberately in paragraph 2.20, as this report is a lengthy one and my report is very lengthy, redirected those particular things to the attention of the Committee. This is so important I would like another word on it, Mr. Chairman. It does not absolve the Minister, it does not put him in any false position, it identifies more what really is happening so that if anything goes wrong, the Minister is still in the position to exercise very significant influence if the so-called accounting officer, namely, his deputy, appears before this Committee and does not adequately discharge himself in terms of answers and so forth.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal, and Mr. Macdonell. I would remind the Committee that we normally adjourn at 12.30 p.m. I do have two questioners left who have indicated they would like to ask some questions, namely, Mr. Clarke and Mr. Huntington, so with your approval we will carry on to Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask about the direction, if I can refer to it in that way. It seems to me that there were three things going on at the same time, that is, the Wilson study and the regular audit work, and this is my question, was the Auditor General's office at the same time making a study to determine the new direction that their work might take or did that decision come out of the Wilson report?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1225

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the study of the direction that the office might take was something that was initiated by me very shortly after I took office. My predecessor commissioned a report on the organization and professional standards of the office about a year before he retired. The report was rendered in draft form, it was never acted upon. It has handed to me, I promptly got into and we went forward from there. So by agreement with the Wilson Committee, by agreement with the Chairman, I went ahead in all the things that seemed logical to do. I kept the Chairman informed of these things. By the same token, the Committee carried on their studies, and kept me informed of any things they were studying that might conceivably have a bearing on our present or future activi-

[Interprétation]

sous-chef. En d'autres mots, cette personne est directement comptable de l'administration, de l'administration financière, de ses activités et elle doit s'occuper de s'en charger.

En ce qui concerne la partie essentielle de la question de M. Joyal, j'ai eu la témérité d'appuyer cette recommandation parce que je trouve que s'il plaisait à ce comité et aux membres du Parlement d'adopter cette mesure, la sensation d'être directement comptable au Parlement par l'intermédiaire de ce comité serait beaucoup plus sensible; on satisfait également à un des objectifs principaux de notre rapport, à savoir que le sous-chef sentira que l'administration financière, la gestion financière, constitue une partie essentielle de ses activités et non une chose effectuée par des subalternes de trois ou de quatre paliers inférieurs.

Nous pensons qu'il s'agit d'une recommandation excellente, mais nous n'en trouvons pas moins qu'elle dépasse quelque peu le cadre de mon mandat; je veux, évidemment, ne manquer de respect à personne, et c'est pourquoi je pense que ce comité me conseillera sans doute de ne pas me mêler de l'organisation du Parlement canadien. Monsieur Joyal, j'ai essayé de répondre à votre question. Je pense que Comité Wilson a très bien exposé la situation et c'est pourquoi, délibérément, au paragraphe 2.20, comme ce rapport et le mien sont très longs, j'ai décidé de resoumettre ces détails particuliers à l'attention du Comité. Cela est tellement important que j'aimerais dire autre chose, monsieur le président. Il ne s'agit pas d'absoudre le ministre ni de le mettre dans une situation délicate; il s'agit d'indiquer ce qui se passe réellement afin qu'en cas de problème de fonctionnement, le ministre puisse toujours exercer une influence considérable si ledit officier comptable, à savoir son délégué, comparait devant ce Comité et ne s'acquitte pas bien des réponses, et ainsi de suite.

**Le président:** Merci, monsieur Joyal, monsieur Macdonell. J'aimerais rappeler au Comité que nous levons normalement la séance à midi trente. Il y a encore deux personnes qui désirent poser des questions, à savoir M. Clarke et M. Huntington; nous passerons donc, si vous permettez, à M. Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser une question au sujet de l'orientation, si je peux en parler ainsi. Il me semble qu'il y avait trois choses qui se déroulaient en même temps: l'étude Wilson et le travail ordinaire de vérification; or, voilà ma question, le bureau de l'Auditeur général effectuait-il, en même temps, une étude en vue de déterminer la nouvelle orientation que pourrait prendre son travail ou cette décision a-t-elle découlé du Rapport Wilson?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, c'est moi-même qui ai lancé l'étude sur l'orientation que le bureau devrait prendre, et ce très peu de temps après ma nomination. Mon prédécesseur a fait faire un rapport sur l'organisation et les normes professionnelles dans son service un an avant de prendre sa retraite. Or, ce projet de rapport n'a jamais été adopté. On me l'a donné depuis ce temps-là, et je l'ai alors pris comme projet de départ. Avec l'assentiment du président du Comité Wilson, j'ai mis en vigueur les recommandations qui me paraissaient être les plus utiles. En même temps, le Comité a poursuivi ses travaux, et on m'a tenu au courant des questions qu'ils étudiaient et qui pourraient revêtir de l'importance dans les activités actuelles ou futures de notre bureau. De cette façon-là, nous avons pu agir

[Text]

ties. In that way we were able to proceed concurrently, without running the risk of my doing something in running a going concern that might later be in conflict with some of their recommendations. It worked out quite well.

I hope, Mr. Chairman, that answers Mr. Clarke's question adequately.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Yes, thank you. Then, as I understand it, the Wilson recommendations led the Auditor General to the belief that a systems audit was more of a requirement than the detailed type of audit?

**Mr. Macdonell:** No, I think I would have to say that was in reverse. I actually set up the Special Audits Inquiries Branch as one of my very first actions, which was approved by the Treasury Board in January, 1974. The first Director General, who is on my right, is now the Assistant Auditor General. That was the initiative I took. The Wilson Committee were well informed about it but, I must say, their mandate extended much more to the scope, the reporting and general relationships on a broader basis. I guess we were more concerned with the day-to-day operations.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Then in paragraph 2.8 the Auditor General has come to the conclusion that it is his duty to increase the audit tests and monitoring activities to counteract shortcomings in internal accounting and financial controls. That is one thing he has remarked on that he must do.

Then—I am not sure if I can find it here—about the systems audit: where is your recommendation on that?

**Mr. Macdonell:** Page 13, paragraph 2.28.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** So two things came out of what amounts to two studies and, basically, they are that the systems audit is more important than was originally thought and, secondly, that more detail, more testing is required for the reasons stated in paragraph 2.8. Is that correct?

**Mr. Macdonell:** Yes, Mr. Chairman. The Wilson Committee have actually endorsed the shift to system auditing in one section of the report, because they comment on the financial management control study that had been launched while their Committee was having its hearing. So, in essence, they have recognized this.

In terms of increasing our audit tests, I regard that as a particularly important question because much will depend on the formal response of the Treasury Board, which will be made, I believe, before this Committee starting about several weeks from now. We have had discussions going back for a year but they have been of an informal nature, and there has been nothing on the record relating to the government-wide issues. Certainly the departments and agencies are well covered and well reported. So we are, in a sense, biding our time for another several weeks before we feel we are in a position to take positive action as to the nature of increase in the tests. Much depends on how they are going to respond.

[Interpretation]

sans prendre le risque d'aller à l'encontre des recommandations qu'ils pourraient formuler à la fin de leur tâche. A vrai dire, tout a bien marché.

J'espère avoir donné une réponse complète à votre question, monsieur Clarke.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci. Si je comprends bien, les recommandations proposées par le Comité Wilson ont fait croire à l'Auditeur général qu'une vérification de systèmes était plus nécessaire que la vérification détaillée, n'est-ce pas exact?

**M. Macdonell:** Non, c'est plutôt l'inverse. Une première chose que j'ai faite après ma nomination a été d'établir une Direction de vérifications spéciales et d'enquêtes, une mesure que le Conseil du Trésor a approuvée au mois de janvier 1974. Le premier directeur général de ce service, qui se trouve à ma droite, est l'adjoint de l'Auditeur général. Le Comité Wilson était bien au courant de ce que je faisais, mais il faut dire en passant que leur mandat visait plutôt le domaine plus général de la vérification, alors que nous nous intéressons aux transactions quotidiennes.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** A l'alinéa 2.8, l'Auditeur général arrive à la conclusion qu'il croit de son devoir d'accroître dans les faits les sondages de vérification et de suivi, pour neutraliser, en partie du moins, les effets que pourraient avoir les lacunes révélées par l'étude dans la comptabilité et les contrôles financiers internes. Voilà une tâche qu'il voit comme son devoir.

Je n'arrive pas à trouver l'endroit où vous parlez de la vérification de systèmes. Où se trouve la recommandation que vous faites?

**M. Macdonell:** A la page 13, l'alinéa 2.28.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Ces deux études arrivent donc à deux conclusions, à savoir, qu'une vérification de systèmes est plus importante qu'on ne le pensait au début, et qu'il faut faire davantage de sondages, de vérifications, pour les raisons exposées dans l'alinéa 2.8. Est-ce exact?

**M. Macdonell:** C'est exact. Le Comité Wilson a approuvé l'adoption de l'orientation vers une vérification de systèmes dans une partie de leur rapport, et ils font allusion à l'étude sur le contrôle financier au niveau de la gestion, qu'on avait lancée lorsque le Comité tenait des auditions. Cela veut dire qu'ils ont reconnu la nécessité d'adopter ce nouveau système.

La question du sondage de vérification a une importance particulière parce que beaucoup dépendra de la réponse officielle qui sera donnée par le Conseil du Trésor avant que le Comité ne commence ses travaux d'ici quelques semaines. Des pourparlers officiels ont eu lieu depuis un an déjà, et on ne s'est pas attaqué aux questions générales qui concernent tout le gouvernement. Il va de soi qu'on a étudié les agences et les ministères du gouvernement et qu'on a préparé des rapports à ce sujet. A vrai dire, nous ne faisons qu'attendre le bon moment pour agir avant d'accroître le sondage de vérification. Beaucoup dépend de la réaction du Conseil du Trésor.

[Texte]

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, there are several references to the Glassco Commission. For instance, on page 6, the Auditor General observes in paragraph 2.11 that:

... few of the recommended counterbalancing controls ... are in place. Those that have been introduced have not been functioning satisfactorily.

• 1230

And on page 5, paragraph 2.10, "... insufficient attention was paid to giving ... direction ... as recommended by Glassco." That indicates to me that we had a fine study or commission at that time—1962, I believe—which was not followed up on. My question would be: What assurance do we have that the recommendations of the Wilson study will be properly followed up on to see that they are implemented and that the situation will be improved finally?

**The Chairman:** Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would hope that there would be two—not one, but two—agencies that would follow up on that: one would be this Committee, and the second would be the Auditor General. And I can speak for the Auditor General—I cannot speak for the Committee: I can assure you that the Auditor General will keep following up to see what is going to happen, because I regard this as a tremendously important document. I am very confident and, indeed, hopeful, on the basis of even recent discussions with officials on various sections which would require legislation, I am very encouraged to feel that action will eventually—perhaps sooner rather than later—be proposed. I think there was a reference in the House by the President of the Treasury Board not long ago to the effect that he expected that some type of legislation would be introduced before long, and I have no reason to doubt that that is moving along quite well.

**The Chairman:** Could we pass to Mr. Huntington, Mr. Clarke?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Could I just ask one short final question, Mr. Chairman? Concerning the observation in paragraph 2.5 about the low standard of financial management, how long in the Auditor General's opinion will it be before this situation is corrected so that we will have an acceptable quality and effectiveness of standards, however it is worded?

**The Chairman:** Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** That is a pretty difficult question to speculate on, particularly because the responsibility does not rest with me. I am prepared to stick my neck out some. I would hope that, by the time the Treasury Board representatives have placed before this Committee their response to my recommendations, we will have a pretty good idea of the plan that they have for responding. I am not optimistic enough to think they are going to agree with everything in this report, but I am hopeful that we will be able to identify those recommendations and principles that we advocate and that they accept, those that they reject if any, and those that they accept with modifications. Once that is established, I would anticipate that there will be a plan. I would further anticipate that there will be a program, and it is my intention, Mr. Chairman, to monitor that program and to report back to the House as to whether in my judgment the plan is sound and effective and whether its progress has adequate momentum.

[Interprétation]

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** A plusieurs reprises, on fait allusion à la Commission Glassco. Par exemple, à la page 6, l'Auditeur général fait la remarque suivante à l'alinéa 2.11:

... seuls quelques-uns des mécanismes de contrôle qu'elle avait imaginés et proposés pour faire équilibre à la décentralisation sont en place aujourd'hui. Ceux qui ont été adoptés n'ont pas donné satisfaction.

Et à la page 6, au paragraphe 2.10, on peut lire: «... à la recommandation du rapport Glassco, on ne s'est pas suffisamment occupé de doter les services financiers d'une direction ...» cela signifie donc qu'en 1962, si je me souviens bien, on a fait mener une bonne étude à laquelle on n'a pas donné suite. Je me demande donc quelles garanties nous avons que les recommandations de l'étude Wilson seront mises en vigueur et que la situation s'améliorera enfin?

**Le président:** Monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais qu'il n'y ait pas seulement un organisme mais bien deux qui donnent suite à ce rapport: d'abord le Comité, ensuite l'Auditeur général. Je peux vous parler au nom du second mais pas du premier et, à ce titre, je peux vous assurer que l'Auditeur général va suivre de près ce qui va se passer car je le considère comme un document très important. Suite aux discussions que j'ai eues récemment avec des hauts fonctionnaires à propos des divers chapitres qui font appel à une loi, j'ai bon espoir qu'on propose bientôt des mesures concrètes. Il n'y a pas très longtemps, le président du Conseil du Trésor a mentionné en Chambre qu'il s'attendait à ce qu'une loi soit présentée avant longtemps et je ne vois pas pourquoi son adoption n'irait pas comme sur des roulettes.

**Le président:** Monsieur Clarke, pourrait-on passer à M. Huntington?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Pourrais-je poser une dernière question, brève, monsieur le président? C'est à propos de la remarque que l'on trouve au paragraphe 2.5 au sujet de la piètre qualité des normes de gestion financière. Selon l'Auditeur général, combien de temps faudra-t-il avant que la situation soit corrigée et que nos normes atteignent une qualité et une efficacité acceptables?

**Le président:** Monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Il est assez difficile de répondre à la question, surtout que ce n'est pas là mon domaine de responsabilités. Je suis tout de même prêt à m'aventurer quelque peu. J'aimerais que d'ici à ce que les représentants du Conseil du Trésor fassent connaître au Comité leurs réactions à mes recommandations, nous ayons une bonne idée de leur plan de réponse. Je ne suis pas suffisamment optimiste pour croire qu'ils seront d'accord avec tout le contenu du rapport mais je crois bien que nous pourrions connaître lesquels de nos recommandations et principes ils acceptent, lesquels ils rejettent, s'il y a lieu, et lesquels ils acceptent avec modifications. Une fois cela déterminé, il y aura sûrement un plan. Il pourrait même y avoir un programme et j'ai bien l'intention de le vérifier, puis de faire savoir à la Chambre si, à mon sens, le plan est sensé et efficace et si les progrès sont suffisants.

[Text]

Now, I could speculate: I could say that, in terms of such major issues as implementing an effective budgetary control system, that is a big job and it will not be done overnight; but certainly I would like to see concrete evidence that a start has been made by marshalling the necessary resources to make that start, and it is our responsibility to the House and to this Committee to see that that whole program meets what we would regard as a practical approach to the thing.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Our last questioner, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. I will be quite brief. I would like to refer to paragraph 2.14 and the last paragraph of that where the Auditor General points out:

Particularly important are the proposals for a study to determine how the Estimates can be more effective in disclosing to Parliament and the public the uses to which funds are to be put and the proposal designed to ensure that the Public Accounts are consistent with the Estimates in showing how in fact the funds have been applied.

It is probably my newness to the system but, for instance, I have been trying to look at the votes and estimate what the government is committed to into the future for a 12-, 24- or 36-month period, and I find this extremely difficult. It is far easier perhaps to estimate revenues against that but then what are we working to in the way of commitments already made? My confusion comes on stronger when I see that 2.7 per cent of the appropriations lapsed in the last Public Accounts and you will find departments as high as 20 per cent with funds lapsing.

• 1235

I am trying to learn but I find it very difficult to get a concise picture of what the government itself is committed to in the future. In fact, do budgetary revenues or do estimated revenues match those commitments? Can we develop new programmes, or ask for new programmes? And what about the type of control that seems to exist in the accounts if one goes down and examines the moneys which I say are quite sizeable in terms of \$690 million that have lapsed? We have in the last year where a Crown agency with \$117 million left in its appropriations runs around trying to spend it, perhaps without wisdom. I think this is an area that is most important and pertains to this paragraph 2.14. Can you help me with the dilemma I am facing in trying to balance these things or is this what you, in fact, are trying to get at?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the Study of the Accounts of Canada has now been tabled and referred to this Committee. I would doubt that the members of the Committee have had much opportunity to really look at this yet, but it does bear directly on one point in Mr. Huntington's question and that has to do with the lapsing of funds. There was a very interesting proposal made there which I think would be of great interest to this Committee and will be discussed presumably in the next few meetings.

[Interpretation]

Je pourrais bien aussi spéculer et dire qu'en ce qui a trait aux questions les plus importantes, comme l'établissement d'un système efficace d'un contrôle budgétaire, c'est tout une tâche qui ne peut s'accomplir du jour au lendemain, mais je demanderais sûrement à avoir des preuves tangibles que les modifications sont en bonne voie, étant choisies les ressources nécessaires à cela. C'est nous qui sommes responsables, devant la Chambre et devant le Comité, de veiller à ce que tout le programme traite de la question de façon pratique.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Le dernier sur la liste, M. Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Je serai bref. J'aimerais parler du paragraphe 2.14, et surtout du dernier paragraphe où l'Auditeur général souligne:

Nous considérons comme particulièrement importante notre proposition d'étudier comment le budget des dépenses pourrait exposer de façon plus claire au Parlement et au public l'usage prévu des crédits, ainsi que notre proposition qui a pour objet d'assurer que les comptes publics montrent désormais de façon évidente et logique comment les fonds ont été dépensés dans la réalité, en regard du budget.

C'est peut-être que je suis nouveau mais j'ai essayé d'estimer, à partir des crédits, les dépenses qu'a engagées le gouvernement pour les 12, 24 ou 36 mois à venir et je n'y arrive pas. Il est peut-être beaucoup plus facile de prévoir les revenus, mais quel est notre objectif en ce qui concerne les engagements qu'on a déjà pris? Je deviens encore plus confus lorsque je constate que 2.7 p. 100 des crédits dans les derniers comptes publics sont tombés en annulation et que dans certains ministères ces chiffres montent jusqu'à 20 p. 100.

J'essaie d'établir une image précise des objectifs futurs du gouvernement, mais ma tâche est très difficile. En effet, est-ce que les revenus budgétaires ou les revenus prévus correspondent aux engagements du gouvernement? Pouvons-nous mettre au point de nouveaux programmes ou demander l'établissement de nouveaux programmes? Et où en est le genre de contrôle qui semble exister dans les comptes publics lorsqu'on étudie les montants assez importants d'environ 690 millions de dollars qui sont tombés en annulation? L'année dernière nous avons constaté qu'une société de la Couronne qui avait des crédits excédentaires de 117 millions de dollars a fait des efforts pour dépenser cet argent, et peut-être d'une façon peu sage. À mon avis ceci est un domaine très important qui a trait à ce paragraphe 2.14. Pourriez-vous me dire si vous visez de tels problèmes?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, l'examen des comptes publics du Canada a été déposé et renvoyé à ce Comité. Je doute que les membres du Comité aient eu l'occasion de l'étudier en profondeur, mais le rapport a trait à une des questions de M. Huntington, à savoir les crédits qui tombent en annulation. On a fait à ce sujet une proposition très intéressante qui va intéresser beaucoup ce Comité, et j'imaginais qu'on va en discuter lors des prochaines réunions.

## [Texte]

With your permission, Mr. Chairman, I would like to refer this question to my colleague, Mr. Lafferty. Mr. Lafferty is a partner of Coopers and Lybrand. He is now in his second year of an executive interchange with our office. He is setting up the position of Executive Director of our office. I know he has studied this whole question of estimates and public accounts in some depth and he has some views. I think the problem would be, Mr. Chairman, that he is rather impassioned about the new views but I am sure that meets with your endorsement.

**The Chairman:** Yes. Before I ask Mr. Lafferty to comment on your question, Mr. Huntington, I would like to inform the Committee that the Report on the Study of the Accounts of Canada will be made available to everyone. There are only about 40 that are available at the present time but one will be sent to every member of this committee as soon as convenient—this afternoon in fact. Mr. Lafferty.

**Mr. P. D. Lafferty (Executive Director, Auditor General's Office):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Huntington, I think, answered his own question because this is what we were after; it is what we are after in looking at the estimates.

I think we have demonstrated that a great deal could be done toward improvement. It is a question of identifying specifically what the audience is, or what the members of Parliament want and if information could be presented in many different ways. The question is really that there are many ways you can do it, and we have illustrated that more information can be provided in a way that has meaning; specifically, if you want to know what is committed in future years to tie in the estimates to those things that are done based on legislative authority as distinct from the department's own initiative—this type of thing—but they are not problems that can be resolved that quickly.

**Mr. Huntington:** About the quality of controlling the specific items making up the estimate or the vote, I find it extremely difficult to follow through and see what is being transferred from the use originally intended to another use.

**The Chairman:** Mr. Lafferty.

**Mr. Lafferty:** Our study team started each study by looking at the estimates and public accounts, and looking at each department. We all felt a sense of frustration that the estimates and public accounts are not telling us the story we were able to find out by digging a little further. I think a lot of improvement can be done.

**Mr. Huntington:** You share the frustration and I am not going to...

**Mr. Lafferty:** Yes.

**The Chairman:** That is your final question.

**Mr. Huntington:** My question is: does this—I assume—have priority in the Auditor General's on-going efforts?

## [Interprétation]

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais que mon collègue M. Lafferty réponde à cette question. M. Lafferty est un partenaire de la société *Coopers and Lybrand*. Il a déjà commencé sa deuxième année dans nos bureaux en fonction d'un programme d'échange de directeurs entre notre bureau et le sien. Il organise le poste de directeur exécutif de notre bureau. Je sais qu'il a étudié toute cette question du budget et des comptes publics en profondeur et qu'il a des opinions à cet égard. Le problème serait, monsieur le président, qu'il n'est pas très enthousiaste à cet égard, mais je suis certain que vous approuverez cela.

**Le président:** Oui. Avant que je demande à M. Lafferty de répondre à votre question, monsieur Huntington, j'aimerais dire aux membres du Comité que le rapport sur l'étude des comptes du Canada sera fourni à tout le monde. Il n'y a que 40 exemplaires de disponibles actuellement, mais chaque membre de ce Comité recevra un exemplaire dès que possible, cet après-midi de fait. Monsieur Lafferty.

**M. P. D. Lafferty (directeur exécutif, bureau de l'Auditeur général):** Merci, monsieur le président. M. Huntington, il me semble, a répondu à sa propre question car cela est notre but lorsque nous étudions les budgets.

A mon avis nous avons montré que l'on pourrait beaucoup améliorer le système. Il s'agit de déterminer précisément à qui le rapport est destiné ou ce que les députés veulent avoir, et si l'on doit soumettre les renseignements sous beaucoup de formes différentes. L'essentiel, c'est qu'on peut le faire de beaucoup de façons différentes, et nous avons démontré que l'on peut fournir plus de renseignements d'une façon plus significative: par exemple, si on veut savoir ce que sont les engagements futurs afin d'établir un lien entre les prévisions budgétaires et les projets entrepris avec l'autorisation du pouvoir législatif, par opposition aux projets amorcés par les ministères, ce genre de chose peut se faire, mais l'on ne peut résoudre rapidement pareils problèmes.

**M. Huntington:** En ce qui concerne la qualité des contrôles sur les postes individuels qui constituent les prévisions ou les crédits, je trouve très difficile de déterminer les cas où on transfère l'argent afin de s'en servir pour des fins autres que le but initial.

**Le président:** Monsieur Lafferty.

**M. Lafferty:** Notre groupe a commencé chaque étude en examinant les prévisions budgétaires et les comptes publics de chaque ministère. Nous étions tous assez frustrés car ni les prévisions budgétaires ni les comptes publics ne nous disaient ce que nous avons pu trouver en faisant des recherches plus profondes. Je pense qu'on pourrait apporter beaucoup d'améliorations.

**M. Huntington:** Vous avez les mêmes frustrations et je ne vais pas...

**M. Lafferty:** Oui.

**Le président:** Votre dernière question.

**M. Huntington:** Ma question est la suivante: Est-ce que ceci a priorité parmi les objectifs permanents de l'Auditeur général?

[Text]

The Chairman: Mr. Macdonell.

• 1242

Mr. Macdonell: Very much, Mr. Chairman. I feel that my mandate is to respond to Parliament, to report to Parliament. Apart altogether from better assistance, better budgetary control, better accounting systems, better resource allocation procedures, I feel that the thing that Parliament itself and this Committee is concerned with is how the information is reported in a meaningful manner. So I can state categorically this is a very high priority.

Now I again emphasize, Mr. Chairman, I am very pleased that the study of accounts has finally been concluded and is now referred to this Committee. I think the members will see that much has been accomplished. There is still more to be done, there will perhaps always be more to be done, but we intend to work very actively with people in Treasury Board to put views across, and we welcome suggestions directly from members of Parliament in this area.

The Chairman: Thank you, Mr. Macdonell.

Mr. Huntington: I am encouraged, Mr. Chairman, with the Auditor General's report that we will be able to accomplish this all this year because it will make next year much easier.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington. Thank you, gentlemen.

Before we adjourn I would remind the Committee that our next meeting is on Thursday, February 5, 1976, at 11.00 a.m., when we will again have the Auditor General as our principal witness and will examine organization and activities of the Audit Office.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Tout à fait, monsieur le président. D'après moi, mon mandat est de répondre au Parlement et de lui faire rapport. En plus d'une meilleure aide, d'un meilleur contrôle budgétaire, de meilleurs systèmes de comptabilité et de meilleurs moyens d'allouer les ressources, je crois que le Parlement et le Comité se préoccupent d'abord de la façon dont les renseignements sont fournis. Je peux donc affirmer que c'est une priorité.

Je répète que je suis très heureux que cette étude des comptes soit finalement terminée et ait été renvoyée au Comité. Les membres pourront ainsi se rendre compte de tout ce qui a été accompli. Il y a encore beaucoup de choses à faire, il y en aura toujours, mais nous avons l'intention de travailler très activement en collaboration avec les gens du Conseil du Trésor pour faire comprendre notre point de vue. A ce sujet, nous attendons les instructions directes des députés.

Le président: Merci, monsieur Macdonell.

M. Huntington: D'après le rapport de l'Auditeur général, j'ai bon espoir que nous réussirons à faire tout cela cette année et ainsi ce sera plus facile l'an prochain.

Le président: Merci, monsieur Huntington. Merci, messieurs.

Avant de suspendre les travaux, je désire rappeler au Comité que notre prochaine séance aura lieu le jeudi 5 février 1976 à 11 h 00 du matin. Nous accueillerons alors à nouveau l'Auditeur général comme témoin principal et nous étudierons l'organisation et les activités du Bureau de vérification.

La séance est levée.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Thursday, February 5, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le jeudi 5 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon.

CONCERNANT:

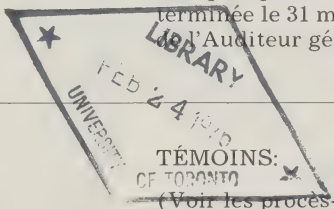
Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Comtois  
Darling

Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Friesen  
Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)

Martin  
Oberle  
Railton  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, February 4, 1976:

Mr. Blackburn replaced Mr. Saltsman  
Mr. Comtois replaced Mr. Gendron  
Mr. Schumacher replaced Mr. Clarke (*Vancouver  
Quadra*).

On Thursday, February 5, 1976:

Mr. Francis replaced Mr. Côté.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 4 février 1976:

M. Blackburn remplace M. Saltsman  
M. Comtois remplace M. Gendron  
M. Schumacher remplace M. Clarke (*Vancouver  
Quadra*).

Le jeudi 5 février 1976:

M. Francis remplace M. Côté.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 5, 1976

(51)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Comtois, Crouse, Darling, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Schumacher and Towers.

*Other Members present:* Messrs. Lavoie and Robinson.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Yvan Gaudette, Director General, Professional Development; M. H. Rayner, Director General, Professional Development; P. Boomgaardt, Director General, Regional Audits; W. A. Bradshaw, Director General, Corporate Audits; J. R. Douglas, Assistant Auditor General of Canada; J. J. Kelly, Director General, Professional Practices; L. Denis Desautels, Director General, Public Accounts and International Audits; Raymond Dubois, Director General, Special Audits/Inquiries.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the following item:

From the Auditor General's Report 1975:

Part III: Organization and Activities of the Audit Office.

The witnesses were questioned thereon.

*Agreed,—*That the following correspondence be printed as Appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Letter from Mr. Serge Joyal, M.P., to Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada, dated January 16, 1976 (*See APPENDIX "WW"*).

Letter from Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada to Mr. Serge Joyal, M.P., dated January 22, 1976 (*See APPENDIX "XX"*);

It was also *agreed,—*That the questioning of the remaining witnesses at today's meeting be concluded at the Committee's next meeting on February 10, 1976.

And questioning continuing,

At 12:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 FÉVRIER 1976

(51)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse, (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Comtois, Crouse, Darling, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Schumacher et Towers.

*Autres députés présents:* MM. Lavoie et Robinson.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; Yvan Gaudette, directeur général, perfectionnement professionnel; M. H. Rayner, directeur général, perfectionnement professionnel; M. P. Boomgaardt, directeur général, vérifications régionales; W. A. Bradshaw, directeur général, vérification des sociétés; J. R. Douglas, adjoint de l'Auditeur général du Canada; J. J. Kelly, directeur général, méthodes professionnelles; L. Denis Desautels, directeur général, comptes publics et vérifications internationales; Raymond Dubois, directeur général, vérifications spéciales/enquêtes.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du sujet suivant:

Du rapport de 1975 de l'Auditeur général:

Partie III: Organisation et activités du bureau de la vérification.

Les témoins sont interrogés par la suite.

*Il est convenu,—*Que la correspondance suivante soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Lettre de M. Serge Joyal, député, à M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada, datée du 16 janvier 1976 (*Voir appendice «WW»*).

Lettre de M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada à M. Serge Joyal, député, datée du 22 janvier 1976 (*Voir appendice «XX»*).

*Il a été également convenu,—*Que l'interrogatoire des autres témoins à la séance d'aujourd'hui soit complété lors de la prochaine séance du Comité du 10 février 1976.

L'interrogatoire se poursuit,

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 5, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order. Our quorum is 11. However, in our organization meeting the Committee authorized the Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present so long as there are at least four members present and both government and opposition members are present. I see we qualify, so we can get on with our hearing.

As announced at our last meeting, we will be continuing our examination of the Auditor General's Report for 1975. Today's meeting will be concerned with Part III of the Report, Organization and Activities of the Audit Office, page 15 of the 1975 Report. I will ask the Auditor General to comment on this section and then the Committee can question the witnesses.

Before Mr. Macdonell makes his comment I would ask that Mr. Lloyd Francis, M.P., Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board, come up to the head of the class, as it were, Lloyd, since it was suggested at our steering committee meeting that you be present as often as possible as a witness for these hearings. We welcome you, Mr. Francis, and hope that at our future meetings it will be possible for you to attend as often as possible.

Mr. Macdonell.

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to make these introductory remarks as brief as possible. I would take the liberty of reminding the members of the Committee that this is a section that was introduced in our report two years ago and included last year; this is the third time it has been included. The reason we introduced the section is that we look upon ourselves as an agency of Parliament and servants of parliament, really, and we feel this is our opportunity to inform members of the House and of this Committee of how we are discharging our responsibilities as we see them. It provides an opportunity for us to introduce some of our senior members to the members of the Committee. It in effect is intended to give a sort of account of our stewardship, as it were.

The Chairman: I wonder, Mr. Macdonell, whether I could interrupt at this point. I regret, gentlemen, that I did not introduce the members of the Auditor General's staff who are with us this morning. Perhaps, Mr. Macdonell, you would do that at this time.

Mr. Macdonell: I would be glad to do that, sir. This is a far cry for those members who were here say three years ago, two years ago and one year ago. We were a little bit concerned that we might look as though we were over-staffed when I asked each of our Directors-General and our Director of Personnel to come this morning, but I was asked a question on Tuesday as to whether we were understaffed and how we were making out. In response to that question, Mr. Chairman, you will recall, I said that we had initiated a massive reorganization of the office and, like all reorganizations, I think it is necessary to start from the top down.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 5 février 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Notre quorum est de 11. Néanmoins, une décision de notre comité d'organisation permet au président d'ouvrir la séance pour l'audition des témoins et de faire imprimer le compte rendu, sans avoir le quorum, pourvu qu'au moins quatre membres du Comité soient présents et que le gouvernement comme l'opposition soient représentés. C'est le cas, nous pouvons donc commencer.

Comme on l'a annoncé lors de la dernière réunion, nous allons poursuivre l'examen du rapport de l'auditeur général, 1975. Aujourd'hui nous nous attacherons à la troisième partie du rapport, Organisation et fonctions du Bureau de la vérification, page 15 du rapport de 1975. Je demanderai à l'auditeur général de faire quelques observations sur cette 3<sup>e</sup> partie après quoi les membres du Comité poseront des questions à nos témoins.

Avant de passer la parole à M. Macdonell, je demanderai à M. Lloyd Francis, député, secrétaire parlementaire du président du Conseil du trésor, de s'avancer car, Lloyd, on a proposé lors de la réunion de notre comité directeur que vous soyez présent aussi souvent que possible en qualité de témoin au cours de nos audiences. Bienvenue, monsieur Francis, et nous ne pouvons qu'espérer, qu'à l'avenir, vous pourriez être présent aussi souvent que possible.

Monsieur Macdonell.

M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Je serai le plus bref possible. En commençant, j'aimerais rappeler aux membres du Comité qu'il s'agit ici d'un chapitre qu'on a incorporé à notre rapport, il y a deux ans, et encore l'année dernière. Nous voyons donc ce chapitre pour la troisième fois. Pourquoi avons-nous jugé bon de rédiger un tel chapitre? Nous estimons que nous sommes un organisme du Parlement et au service du Parlement; il nous faut donc saisir l'occasion de renseigner les députés et les membres de ce comité sur la façon dont nous remplissons nos responsabilités comme nous les entendons. Nous pouvons ainsi également présenter certains de nos hauts fonctionnaires aux membres du Comité. En fait, il ne s'agit là que d'un compte rendu de nos services.

Le président: Monsieur Macdonell, pourrais-je vous interrompre ici. Je me rends compte, messieurs, que je ne vous ai pas présenté les membres du bureau de l'auditeur général ici présents ce matin. Monsieur Macdonell, pourriez-vous le faire à ma place?

M. Macdonell: Volontiers, monsieur. La situation aujourd'hui est quelque peu différente de ce qu'elle était il y a trois ans, il y a deux ans ou même l'année dernière. Je ne voudrais pas que vous ayez la fausse impression que nous sommes en trop grand nombre car j'ai demandé à tous les directeurs généraux et à notre directeur du personnel de venir ce matin. Mardi, on m'a demandé si nous n'étions pas en nombre insuffisant et comment nous suffisions à la tâche. En réponse à cette question, j'ai dit que nous avions entrepris une réorganisation complète du bureau et, comme toute réorganisation qui se respecte, la nôtre commence au sommet.

## [Texte]

With me this morning, on my right, is Mr. Douglas, the Assistant Auditor General.

• 1110

On his right is Mr. Lafferty, a partner of Coopers and Lybrand, who is completing, or will shortly be completing, his second year on loan to our office under the Executive Interchange Program.

Perhaps, with your permission, these gentlemen would rise as I call their names, Mr. Crouse.

**The Chairman:** Yes, that would be fine.

**Mr. Macdonell:** Mr. Meyers, who is Director General of our Financial Management and Control Studies, is both an engineer and a C.A. He came to us a few months ago. Thank you, Larry.

Next to him is Mr. Desautels, a partner of Clarkson Gordon & Co., who is also, like Mr. Lafferty, in his second year on loan to our office. Mr. Desautels has been handling two of our functional responsibilities: one is our Public Accounts Audit, the other is our International Audits. He will be returning to his firm in August or September, but has made a wonderful contribution in the two years he has been with us.

Next to Mr. Desautels is Mr. Ed McNamara, Director General, who has come to us from the Treasury Board. Mr. McNamara is Director General of our Audit Operations.

Next to Mr. McNamara is Mr. Yvan Gaudette, who is Director General of our Professional Development Activities. Mr. Gaudette has joined us from the Department of Communications, having previously undertaken various projects, in particular in Africa, on behalf of CIDA and on his own initiative. One of his earlier responsibilities was in helping to set up the University of Ethiopia, and he became vice-president of that university. So it is quite logical that he should have the responsibility for the professional development of our staff. Thank you very much, Yvan. Mr. Gaudette, of course is a chartered accountant.

Next is Mr. Bill Devine. Mr. Devine has had many years of background in the public service in personnel and came to us from the Public Service Commission about two years ago. Mr. Devine is our Director of Personnel. Thank you, Bill.

Mr. Mike Rayner was the Executive Secretary of the Independent Review Committee. When those activities were terminated, Mr. Rayner joined our office about a year ago as our Director General of Professional Development. We stole him away from language training to be with us this morning, but he is on language training now.

Next to Mr. Rayner is Mr. John Kelly, Director General of Professional Practices. Mr. Kelly is another representative of a public accounting firm, Price Waterhouse from Toronto, on executive interchange for one year.

Next to Mr. Kelly is Mr. Raymond Dubois, a former partner of Peat, Marwick, Mitchell & Co. He was on the Financial Management and Control Study and decided that he thought public service was so interesting and challenging that he asked whether or not we would be interested in making him a proposition. With the backing of the Public Service Commission, we lost no time. Mr. Dubois heads up our Special Audits/Inquiries Group, in succession to Mr. Douglas who handled that responsibility until he became Assistant Auditor General. Thank you, Ray.

## [Interprétation]

J'ai avec moi ce matin, à ma droite, M. Douglas, auditeur général adjoint.

Ensuite, il y a M. Lafferty, un associé du cabinet Coopers and Lybrand qui terminera bientôt sa deuxième année dans le cadre du Programme Échange Canada.

Avec votre permission, ces messieurs se lèveront lorsque je dirai leurs noms, monsieur Crouse.

**Le président:** Oui, c'est cela.

**M. Macdonell:** M. Meyers est directeur général de l'étude sur la gestion et le contrôle financiers; il est à la fois ingénieur et comptable agréé. Il est avec nous depuis quelques mois. Merci Larry.

Ensuite, il y a M. Desautels, associé au cabinet Clarkson Gordon and Co., qui à l'instar de M. Lafferty, est avec nous depuis deux ans grâce à un programme d'échange. M. Desautels a occupé deux fonctions administratives, soit la vérification des organismes internationaux et celle des Comptes publics. Il terminera son stage en août ou septembre, mais il a collaboré de façon merveilleuse au cours des deux années passées avec nous.

Ensuite, nous avons M. Ed McNamara, directeur général, venu du Conseil du trésor. M. McNamara est directeur général de la vérification.

J'ai ensuite M. Yvan Gaudette, directeur général du perfectionnement. M. Gaudette nous vient du ministère des Communications; il a notamment travaillé à plusieurs projets particulièrement en Afrique pour l'ACDI et de sa propre initiative. Une de ses premières fonctions fut d'aider à mettre sur pied l'Université d'Éthiopie dont il devint vice-président. Il était donc logique qu'on lui confie le perfectionnement de notre personnel. Merci beaucoup Yvan. M. Gaudette est évidemment un comptable agréé.

Suit M. Bill Devine. M. Devine a plusieurs années d'expérience dans la fonction publique au niveau du personnel et il nous est venu de la Commission de la fonction publique il y a environ deux ans. M. Devine est notre directeur du personnel. Merci Bill.

M. Mike Rayner était le secrétaire administratif du Comité de révision indépendant. Lorsque ce comité a cessé d'exister, M. Rayner s'est joint à notre bureau il y a environ un an en tant que directeur général du perfectionnement. Nous l'avons volé à la formation linguistique pour qu'il puisse être ici ce matin, mais il suit actuellement un cours de perfectionnement en langue.

Ensuite, nous avons le directeur des normes professionnelles, M. John Kelly. M. Kelly est un autre représentant d'un cabinet d'experts-comptables, Price Waterhouse, de Toronto, avec nous dans le cadre du programme d'échange pour un an.

Après M. Kelly, il y a M. Raymond Dubois, ancien associé de Peat, Marwick, Mitchell and Co. Il a participé à l'étude sur la gestion et le contrôle financiers et a décidé que la fonction publique était tellement intéressante qu'il nous a demandé de lui faire une offre. Avec l'appui de la Commission de la fonction publique, nous n'avons pas perdu de temps. M. Dubois est à la tête du groupe des vérifications spéciales/enquêtes. Il remplace M. Douglas qui a occupé ce poste jusqu'à ce qu'il soit nommé auditeur général adjoint. Merci Ray.

[Text]

Next is Mr. Peter Boomgaardt. Mr. Boomgaardt is a resident of Ottawa who has been on executive interchange from his firm, Price Waterhouse, for a period which started about April 1, I believe, last year and will terminate on August 31. Mr. Boomgaardt has been in charge of our Corporate Audit and Crown Corporation work. Thank you, Peter.

Next to Mr. Boomgaardt is our most recent representative of the public accounting profession, Mr. William Bradshaw, a partner of the firm of Touche Ross, Toronto, who came aboard on December 1 and who will be taking over, and has already commenced to take over, as Director General Corporate Audits from Mr. Boomgaardt. I might mention that Mr. Bradshaw at an earlier stage in his career was the first Director of Continuing Education of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Next to Mr. Bradshaw is Mr. Elwyn Dickson who came to us from the Unemployment Insurance Commission. Mr. Dickson is a chartered accountant and has had eight years, I guess, Elwyn, in public service, and we are very pleased to have him aboard.

Next to Mr. Dickson is Bob Catlow, a chartered accountant in our Audit staff, who is serving—I do not know whether you would call it a prison term or not—as Administrative Assistant to the Auditor General for a period of up to one year and then he goes back to his regular professional work.

Thank you, Mr. Crouse, for this opportunity to introduce our team.

**The Chairman:** Thank you and welcome, gentlemen.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I felt that in the introductory remarks I would like to say as little as possible, which is usually, as you know, very difficult for me, but I would like to ask several of our people to comment on sections of this Part III, if I could.

Organization is already certainly on record in the report. It has been the subject of questions, from time to time, by members of the Committee, so I propose to skip over 3.3, there may be questions members of the Committee may wish to address to us in specific terms. I would like to go on to paragraph 3.6, which deals with our professional development activities. With your permission, sir, if I could ask Mr. Gaudette to come to the table so that he can speak into the microphone and, perhaps, make a few brief comments about our professional development program.

**The Chairman:** Thank you Mr. Macdonell. Mr. Gaudette.

• 1115

**M. Yvan Gaudette (Directeur général, Direction des évaluations et des normes):** Merci, monsieur le président.

Notre programme comprend deux volets: formation et perfectionnement. Le volet formation s'adresse surtout aux étudiants que nous recrutons présentement et qui ont été recrutés dans le passé. Le volet perfectionnement s'adresse aux professionnels, qui sont déjà chez nous.

Comme c'est indiqué dans le rapport, nous avons trois programmes pour étudiants: CA, CGA et RA; et ces trois programmes sont disponibles à Ottawa et dans les bureaux régionaux. Notre recrutement s'effectue dans les universités, les collèges communautaires et CEGEP.

[Interpretation]

Ensuite, nous avons Peter Boomgaardt. M. Boomgaardt vient d'Ottawa; associé du cabinet Price Waterhouse, il participe au programme d'échange pour une période qui a débutée le 1<sup>er</sup> avril et qui, je crois, se terminera le 31 août. M. Boomgaardt a été responsable de la vérification des compagnies et des sociétés de la Couronne. Merci Peter.

Près de M. Boomgaardt, nous avons le plus récent représentant d'un cabinet d'experts-comptables, M. William Bradshaw, associé du cabinet Touche Ross, de Toronto, qui s'est joint à nous le 1<sup>er</sup> décembre et qui assumera, et a déjà commencé à assumer, la fonction de directeur général de la vérification des compagnies, à la place de M. Boomgaardt. Je veux mentionner qu'au début de sa carrière, M. Bradshaw a été le premier directeur de l'éducation permanente de l'Institut canadien des comptables agréés.

Après M. Bradshaw, nous avons M. Elwyn Dickson qui nous vient de la Commission d'assurance-chômage. M. Dickson est un comptable agréé qui a huit ans d'expérience, je crois, dans la fonction publique, et nous sommes très heureux de l'avoir avec nous.

Après M. Dickson, nous avons Bob Catlow, comptable agréé de notre personnel, qui agit—je ne sais pas si on peut appeler ça un emprisonnement—à titre d'adjoint administratif à l'auditeur général pour une période d'un an et qui retournera ensuite à son travail habituel.

Merci, monsieur Crouse, pour m'avoir permis de présenter notre équipe.

**Le président:** Merci, et bienvenue messieurs.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, dans ma présentation préliminaire, j'aimerais en dire aussi peu que possible, ce qui, vous le savez, est très difficile pour moi, mais j'aimerais demander à plusieurs de nos gens de nous faire part de leurs observations quant aux sections de cette troisième partie, si je puis me le permettre.

On parle sûrement déjà de l'organisation dans le rapport. Cela a fait l'objet de questions de temps à autre, de la part des membres du Comité; aussi je me propose de passer le paragraphe 3.3. Il se peut que les membres du Comité aient des questions précises à nous poser et j'aimerais passer au paragraphe 3.6 qui se rapporte à nos activités de perfectionnement. Avec votre permission, je demanderais à M. Gaudette de s'approcher afin qu'il puisse parler devant le micro et peut-être nous donner quelques détails sur nos programmes de perfectionnement professionnel.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Gaudette.

**Mr. Yvan Gaudette (Director General, Evaluation and Standard Branch):** Thank you, Mr Chairman.

Our program has two aspects: training and development. For training, we relate especially to students which we are presently recruiting or who have been recruited in the past. As for development, this is specially related to professionals who are already with us.

As indicated in the report, we have three programs for students: C.A., C.G.A., and R.I.A.; and these programs are available in Ottawa and in regional offices. We are recruiting in universities, community colleges and CEGEP.

*[Texte]*

Du côté du perfectionnement, ce qui s'adresse aux groupes professionnels présentement chez nous, nous avons déjà en place un séminaire d'orientation pour ceux qui viennent rejoindre les rangs du bureau. Notre personnel participe aussi à des cours présentés par la Fonction publique, par les instituts professionnels et par certaines universités, à Ottawa ou dans les bureaux régionaux. Présentement, nous sommes en train de préparer l'introduction d'un manuel de vérification pour le bureau même; ceci sera fait par tranches dans des séminaires qui seront organisés bientôt.

Nos projets pour l'année à venir sont les suivants: nous voulons introduire des cours de base pour tous; des cours de perfectionnement pour tous, et là nous avons probablement l'intention de recourir aux services d'un cabinet d'experts-comptables qui ont déjà des cours tout prêts et qu'ils pourront adapter à nos besoins. Nous voulons aussi mettre en place des cours pour l'entraînement de nos propres enseignants afin de pouvoir assurer la relève, et enfin, nous espérons pouvoir offrir d'ici la fin de l'année des cours selon les besoins individuels de notre personnel.

A propos du recrutement: le dernier point au rapport, chapitre 3.6. Nous avons maintenant en place un programme de planification des besoins en ressources humaines et, à partir de ce programme, nous sommes en train de mettre en place un programme de recrutement. Nous avons déjà recruté tout récemment dans les universités 23 étudiants, et nous ferons bientôt une visite dans les collèges communautaires et CEGEP du pays.

Merci, monsieur le président.

**M. Leblanc (Laurier):** J'invoque le règlement, s'il vous plaît, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gaudette. Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** J'ai mentionné récemment au vérificateur général que dans le chapitre 2.24 se rapportant à ce que vient de dire le témoin à propos du personnel, il était noté qu'une entente avait été prise avec la province de l'Ontario uniquement, et je lui avais suggéré qu'à un certain moment donné il faudrait peut-être éclaircir ce point, puisque d'autres provinces, évidemment, sont incluses dans le stage que vous donnez pour les C.A.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, Mr. Leblanc did mention it to me following the meeting on Tuesday, and I am very pleased to have the opportunity to place on record with the Committee the positions we have with other provinces. I would like to start with Quebec.

Quebec has accorded to us—much to our delight—the same privileges in training students as they accord to all firms of chartered accountants; in other words, we are permitted two students per chartered accountant. That means that for every C.A. that we have in our Montreal and Quebec offices, we are permitted two. Now, in Ontario, we are delighted to have the increase but, actually, if that same rule were to be applied in Ontario, I think we would be privileged to train about—I have forgotten—would it be 175, Mr. Rayner?

*[Interprétation]*

As for development, this relates to professional groups who are already with us. We have a vocational seminar for new people in our office. Our staff also attends courses given by the Public Service, professional institutes and some universities in Ottawa or in our regional offices. We are preparing the introduction of an audit manual for the purpose of our office which will be the result of seminars which are soon going to be organized.

Our projects for this year are the following: we want to have basic courses for everyone; development courses for all and we will probably ask for the services of a chartered accountants office which already has courses and will adopt them to answer our needs. We want also to institute training courses for our own teachers so as to make a follow-up and we also hope to be able to give a personalized course, before the end of the year, for our staff.

As for recruiting, the last item in the report, chapter 3.6, we have now a program for the planning of needs and human resources and, from there, we are preparing a recruiting program. We have already recruited very recently 23 students in universities and we will soon pay a visit to the community colleges and CEGEP in the country.

Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Leblanc (Laurier):** On a point of order, please, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci, monsieur Gaudette. Monsieur Leblanc, vous avez la parole.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I recently told the Auditor General that according to chapter 2.24 which relates to what the witness has stated in the staff field, an agreement was passed with the Province of Ontario, but only with that province, and I wanted him maybe to clarify this point because other provinces of course are included in the probationary period which you are giving for C.A's.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, M. Leblanc m'en a fait part à la suite de la séance de mardi, et je suis très heureux de vous indiquer notre position par rapport aux autres provinces. Je vais commencer par le Québec.

Le Québec nous a accordé—nous en sommes bien aise—les mêmes privilèges pour la formation des étudiants qu'ils accordent à tous les cabinets d'experts-comptables; en d'autres mots, on nous accorde deux étudiants pour chaque comptable agréé. Ce qui veut dire que pour chaque C.A. que nous avons dans nos bureaux de Montréal ou de Québec, nous avons droit à deux étudiants. Maintenant, en Ontario, nous sommes heureux de l'augmentation mais, si la même règle s'y appliquait, je pense que nous pourrions entraîner environ—j'ai oublié—est-ce que ce serait 175, monsieur Rayner?

[Text]

**Mr. M. H. Rayner** (Director General Professional Development, Office of the Auditor General): Yes.

• 1120

**Mr. Macdonell**: It would be quite high. So we certainly are very pleased with the attitude of Quebec.

**Mr. Chairman**, Mr. Rayner has been really very active in our relations with institutes. Could I ask him to come to the table and perhaps provide more definite answers on the other questions that Mr. Leblanc has raised?

**The Chairman**: Yes. Mr. Rayner. Before you depart, Mr. Gaudette, I would like you to remain in the event that some of the members of the Committee would like to ask some questions of your statements. Mr. Rayner.

**Mr. Rayner**: Thank you, Mr. Chairman. In relation to Quebec, as Mr. Macdonell has indicated, we do have the right to train C. A. students on exactly the same basis as a public accounting firm and, in fact, we now have I believe—after the week of the recruiting campaign—about five or six C. A. students in that office, which really is the maximum number we could handle in that office at this time because of the size of the office. It is very important if you are training young professionals to have an appropriate amount of professional leadership available to them. Until such time as our Montreal office is increased, I do not think we can handle more than five students, but we are very pleased with the Order of Chartered Accountants of Quebec and its support for our operations in Montreal.

**Mr. Leblanc** (Laurier): Well, I am glad, Mr. Chairman, that we clarified that point because it did not look very clear to me while we examined that Chapter 2.26.

**Mr. Rayner**: If I may answer, I think the reason the emphasis here was on Ontario was that we have had the articling right in Quebec for some years; in Ontario, also for some years but, recently, the Ontario Institute made a change in the conditions under which we train the students. It was not a question of omitting Quebec; it was simply identifying a change in the Ontario rules.

**The Chairman**: Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell**: Mr. Chairman, could I ask Mr. Rayner to round-out the picture nationally because Alberta and Nova Scotia, for example, do give us similar facilities. Maybe we could identify the provinces that do not provide such facilities. I think Manitoba is one at this point, and . . .

**Mr. Rayner**: The Province of British Columbia is another . . .

**Mr. Macdonell**: . . . B. C. is another.

**The Chairman**: Mr. Rayner.

**Mr. Rayner**: The Province of British Columbia also, at the moment, is not permitting us to train C. A. students.

At this time we are only articling C. A. students in Ottawa, but not in our Toronto office which is too small still. We also article them in Montreal, as I have mentioned, and in Edmonton, Alberta. At the present time, I think our view is that while the provincial institutes may permit us to article C. A. students, our offices—our regional offices—are not yet large enough or strong enough to

[Interpretation]

**M. M. H. Rayner** (directeur général du perfectionnement, Bureau de l'auditeur général): Oui.

**M. Macdonell**: Ce serait très élevé. Alors, nous sommes certainement contents de l'attitude du Québec.

Monsieur le président, M. Rayner a été vraiment très actif en ce qui a trait à nos relations avec les instituts. Puis-je lui demander de s'avancer à la table et de donner peut-être des réponses plus complètes sur les autres questions qu'a posées M. Leblanc?

**Le président**: Oui. Monsieur Rayner. Avant de vous lever, monsieur Gaudette, je voudrais vous demander de rester au cas où certains députés voudraient poser des questions sur vos déclarations. Monsieur Rayner.

**M. Rayner**: Merci, monsieur le président. En ce qui concerne le Québec, comme l'a dit M. Macdonell, nous avons le droit d'entraîner des étudiants C.A. de la même façon qu'un cabinet d'experts-comptables et, en fait, nous avons je crois—après une semaine de recrutement—environ cinq ou six étudiants C.A. dans ce bureau, le maximum que nous puissions nous permettre à ce moment-ci dû à l'importance du bureau. Il est très important, si vous formez de jeunes professionnels, d'avoir un nombre adéquat de professionnels disponibles pour la formation. Mais, jusqu'à ce que l'effectif de notre bureau de Montréal soit augmenté, je ne pense pas que nous puissions avoir plus de cinq étudiants, mais nous sommes très satisfaits du Chapitre des comptables agréés de Québec et de son appui quant à nos bureaux de Montréal.

**M. Leblanc** (Laurier): Monsieur le président, je suis heureux que nous ayons élucidé cette question, parce que cela me semblait pas mal embrouillé lorsque nous avons étudié le chapitre 2.26.

**M. Rayner**: Si je puis répondre, je pense que la raison pour laquelle on a insisté sur l'Ontario, c'est que nous avons ce droit au Québec depuis plusieurs années; en Ontario, également pour quelques années, mais récemment, l'institut ontarien a fait des changements quant aux conditions selon lesquelles nous pouvons former les étudiants. Il n'était pas question d'omettre le Québec; il s'agissait simplement d'identifier un changement dans les règlements de l'Ontario.

**Le président**: Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell**: Monsieur le président, puis-je demander à M. Rayner de nous faire un portrait sur la scène nationale parce que l'Alberta et la Nouvelle-Écosse, par exemple, nous accordent des conditions semblables. On pourrait peut-être mentionner les provinces qui ne nous offrent pas ces moyens. Je pense que le Manitoba en est une . . .

**M. Rayner**: Il y a également la Colombie-Britannique . . .

**M. Macdonell**: . . . la Colombie-Britannique en est une autre.

**Le président**: Monsieur Rayner.

**M. Rayner**: Présentement la Colombie-Britannique ne nous permet pas de former des étudiants C.A.

Actuellement, nous formons des étudiants à Ottawa, mais pas à notre bureau de Toronto parce que celui-ci est trop petit. Nous les formons également à Montréal, comme je l'ai mentionné, et à Edmonton, en Alberta. À l'heure actuelle, notre opinion est que tandis que les instituts provinciaux peuvent nous permettre de former des étudiants C.A., nos bureaux—nos bureaux régionaux—ne sont

[Texte]

provide a training ground with the appropriate breadth of experience and leadership for C. A. students.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rayner. Gentlemen, before we go on with a further comment by the Auditor General, I have a list of questioners, and I am a little bit confused—as usual—I am not certain if the list of questioners wish to direct their questions at the moment to Mr. Gaudette, or if they wish to direct them to the Auditor General.

**An hon. Member:** To both of them.

**The Chairman:** To Mr. Gaudette. Well I have then Mr. Darling, Mr. Martin, Mr. Flynn, and Mr. Lachance and Mr. Huntington on my list. So have you any questions, Mr. Darling, for Mr. Gaudette?

**Mr. Darling:** No. Has the Auditor General finished his statement?

**The Chairman:** No. We will continue on with Mr. Gaudette, if you have specific questions with regard to the statement that Mr. Gaudette made, otherwise we will just release him for the moment and come back to the Auditor General. Mr. Martin, did you have any questions of Mr. Gaudette?

**Mr. Martin:** No. On Mr. Leblanc's point of order, I had a subsequent comment or question. You provided the picture nationally from which I gather that we only have Ontario, Alberta, and Quebec in the arrangement at the present time?

• 1125

**Mr. Rayner:** Those are the only provinces in which we are actually articling students, but other provinces have indicated that they are prepared to have us article students. It is a question of our taking the initiative and actually beginning that process.

**Mr. Martin:** What is the latest development with Ontario? This may have been covered at our last meeting; I am sorry, I missed it. Is it expanding their attitude or contracting it or what?

**Mr. Rayner:** Exactly. When the Ontario Institute first granted the right to the Office to article students they imposed a limit of 10 students at any one time. As a result of discussions and a very careful review of our new organization and our new audit practices last summer, the Council of the Ontario Institute approved in September an increase in the number of students we can article from 10 to 25.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rayner. Mr. Flynn, were your questions for Mr. Gaudette or Mr. Rayner?

**Mr. Flynn:** No. They are for the Auditor General.

**The Chairman:** Mr. Huntington, did you have questions for Mr. ...

**Mr. Huntington:** I have questions for the Chairman of the Committee and the Auditor General, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington, thank you. Mr. Lachance.

[Interprétation]

pas encore assez grands ou assez forts pour offrir un terrain de perfectionnement approprié avec l'expérience et le leadership nécessaires aux étudiants.

**Le président:** Merci, monsieur Rayner. Messieurs, avant de continuer avec les commentaires de l'Auditeur général, j'ai une liste de personnes qui veulent poser des questions et je suis un peu mêlé—comme d'habitude—je ne suis pas certain si ces personnes veulent poser leurs questions à M. Gaudette ou s'ils désirent les poser à l'Auditeur général.

**Une voix:** Aux deux.

**Le président:** A M. Gaudette. J'ai donc sur ma liste les noms de M. Darling, M. Martin, M. Flynn, M. Lachance et M. Huntington. Monsieur Darling, avez-vous des questions pour M. Gaudette?

**M. Darling:** Non. Est-ce que l'Auditeur général a fini sa déclaration?

**Le président:** Non. Non, nous allons continuer avec M. Gaudette si vous avez une question concernant sa déclaration; autrement, nous allons lui permettre de nous quitter et nous en reviendrons à l'Auditeur général. Monsieur Martin, est-ce que vous avez des questions pour M. Gaudette?

**M. Martin:** Non. J'ai un commentaire ou une question en rapport au rappel au Règlement de M. Leblanc. Vous nous avez donné un portrait général duquel, si j'ai bien compris, nous avons simplement des ententes avec l'Ontario, l'Alberta et le Québec?

**M. Rayner:** Ce sont les seules provinces qui nous permettent de former des étudiants C.A., mais d'autres provinces ont déclaré qu'elles étaient prêtes à nous accorder ce privilège. C'est à nous de poser le premier pas et de mettre le processus en marche.

**M. Martin:** Où en sommes-nous avec la province d'Ontario? Vous en avez peut-être parlé à la dernière réunion; vous m'excuserez, j'étais absent. Cette province a-t-elle élargi ses vues ou les a-t-elle rétrécies?

**M. Rayner:** En acceptant de nous autoriser à former des étudiants C.A., au début, l'Institut de l'Ontario avait imposé une limite de 10 étudiants à la fois. Suite à des discussions et à une révision attentive de notre nouvelle organisation ainsi que de nos nouvelles pratiques de vérification, le Conseil de l'Institut de l'Ontario a approuvé, en septembre, une augmentation du nombre d'étudiants en apprentissage de 10 à 25.

**Le président:** Merci, monsieur Rayner. Monsieur Flynn, vos questions s'adressent-elles à M. Gaudette ou à M. Rayner?

**M. Flynn:** Non, elles s'adressent à l'auditeur général.

**Le président:** Monsieur Huntington, aviez-vous des questions pour M. ...

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'aurais des questions pour le président du Comité et pour l'auditeur général.

**Le président:** Oui, très bien, monsieur Huntington, merci. Monsieur Lachance.

[Text]

**M. Lachance:** Merci monsieur le président. C'est une question très courte. Je voulais simplement avoir des éclaircissements au sujet de la rubrique «Perfectionnement» dont vous nous avez touché quelques mots et en particulier sur les séminaires d'orientation. Si j'ai bien compris, vous fournissez l'occasion aux employés ou aux membres du Bureau d'assister à des séminaires d'orientation. Mais je voudrais savoir si vous donnez vous-même des cours ou si vous envisagez de le faire éventuellement pour essayer d'expliquer un peu comment fonctionne l'administration fédérale?

**Le président:** Monsieur Gaudette.

**M. Gaudette:** Monsieur le président, une première séance de séminaires d'orientation a été donnée à nos employés chez nous l'an passé. C'était un premier effort. Cette année, nous espérons y apporter des améliorations. En ce moment, il s'agit de familiariser les nouveaux employés avec la Fonction publique, de façon générale, le Bureau de la vérification, plus particulièrement, ses pratiques, ses moyens de vérification auprès de son employeur. Au niveau des hauts fonctionnaires, nous avons recours, de façon générale, aux séances d'orientation qui sont données par Commission de la fonction publique dans les centres comme celui de Touraine.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gaudette. Now, gentlemen, you can retire for the moment and we will ask Mr. Macdonell to continue with his replies. The list of questions will remain as I had it, starting with Mr. Darling. So we will ask Mr. Macdonell to continue.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I just want to be sure, there are three or four other people that I would like to speak to paragraphs in the report. Would it be your pleasure to answer questions now or let these other gentlemen make their presentation and then throw it open for general questions? Is that the best plan?

**The Chairman:** I think where you have started on this course perhaps we should follow and let each one answer questions briefly.

**Mr. Macdonell:** Then, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Peter Boomgaardt and Mr. Bradshaw if they could come to the table and speak briefly, first on paragraph 3.8 and second in connection with paragraphs 3.17 and 3.18. I think that is correct.

In particular, I thought we might ask Mr. Boomgaardt, sir, to comment on why it was necessary or why we did retain the services of 28 auditors last April and May to assist us in the audits of Crown corporations. I think the Committee would be interested in the reasoning behind that particular point.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Boomgaardt, first.

**Mr. P. Boomgaardt (Director General Region Audits, Office of the Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman. The Auditor General is appointed auditor of some 50 Crown corporations and agencies, and the majority of these entities have year ends coinciding with that of the government, in other words, March 31. So it places a very considerable strain on our resources at a point in time. While we do carry out certain audit tests during the course of the year, there is a certain amount of work that has to be directed to the accounts of these entities at their year end. The verification of assets and liabilities cannot be done except at the year end.

[Interpretation]

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman. I have a very short question. I would simply like some information on development about which you said a few words, particularly on orientation seminars. I understood that you furnish employees and members of your office the opportunity to attend such seminars. Do you give courses, yourselves, or do you plan to do so eventually to explain to these students the method of operation of the federal administration?

**The Chairman:** Mr. Gaudette.

**Mr. Gaudette:** Mr. Chairman, as a first effort, last year we organized a first session of orientation seminars for our own employees. This year, we hope to improve the content of the seminars. Presently, we aim at introducing the new employees to the public service in general and to the Auditor General's office, in particular, its practices, its method of auditing, and so on. In the case of senior officials, we generally direct them to the orientation sessions organized by the Public Service Commissions like those in Touraine.

**Le président:** Merci, monsieur Gaudette. Messieurs, vous pouvez vous retirer pour l'instant. Je demanderai à M. Macdonell de continuer à répondre aux questions. Commençons par la question de M. Darling. Monsieur Macdonell, vous avez la parole.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je veux m'assurer que trois ou quatre personnes traitent certains paragraphes de ce rapport. Désirez-vous que je réponde aux questions immédiatement ou est-il préférable de demander à ces autres messieurs de présenter leurs commentaires suivis d'une période de questions générales? Qu'en pensez-vous?

**Le président:** Il est préférable, je crois, de suivre la procédure adoptée jusqu'à maintenant. Nous accorderons à chacun de ces messieurs l'occasion de répondre brièvement aux questions.

**M. Macdonell:** Dans ce cas, monsieur le président, je demande à M. Peter Boomgaardt et à M. Bradshaw de s'approcher de la table pour faire leurs commentaires, d'abord sur l'alinéa 3.8 et, ensuite, sur les alinéas 3.17 et 3.18, sauf erreur.

Monsieur le président, je demanderais à M. Boomgaardt de commenter sur les raisons qui nous ont amenés à engager 28 vérificateurs, en avril et mai derniers, pour nous aider dans la vérification des livres des sociétés de la Couronne. Le Comité est sans doute intéressé à connaître le rationnel qui a inspiré cette décision.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. A vous, monsieur Boomgaardt.

**M. P. Boomgaardt (directeur général, Vérification des Sociétés de la Couronne, Bureau de l'auditeur général):** Merci, monsieur le président. L'auditeur général est responsable de la vérification des livres de quelques 50 organismes et sociétés de la Couronne lesquels, pour la plupart, terminent l'exercice financier au même moment que le gouvernement, c'est-à-dire le 31 mars. Cette situation prend nos ressources de personnel. Il est vrai que nous faisons de la vérification au cours de l'année, mais la plus grande partie du travail doit être fait à la fin de l'exercice financier. La vérification de l'actif et du passif ne peut se faire qu'à la fin de l'année financière.

## [Texte]

Also, I might note that most of these entities must report to the Minister and to Parliament within a period of 90 days after their year end. The first month is usually taken up by the organization itself in terms of completing its books, et cetera, so it leaves a relatively short period of time in which to conduct the audit. Therefore, in assessing the situation last April when I joined the Auditor General it became quite evident that if we were to meet the deadlines imposed by statute we would need additional resources if we were to do a professional job. We contacted the public accounting firms in Ottawa, asked for their support and were just delighted with their response. We spoke to them in April and within a couple of weeks of our initial contact they provided us with 28 auditors, most of them C.A.'s, who spend up to two months with us, most of them finishing up at the end of June, some carrying on to early July. With that we were able both to meet the deadlines and yet do a professional job in terms of the audit requirements placed on the Auditor General.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Boomgaardt. Do you have further comments on paragraph 3.16?

• 1130

**Mr. MacDonell:** I thought, Mr. Chairman, it might be appropriate, because we have been making some rather significant changes in our auditing practices relating to Crown corporations, and perhaps you might like to have a very brief account. Both Mr. Boomgaardt and Mr. Bradshaw have come to us from the profession. The results have been reported really in the qualifications that are in another section of our report where we have had to qualify the accounts of some Crown corporations. I do not suggest we get into detail on that this morning, but I think the very significant revisions in our auditing practices for Crown corporations might be of interest to the Committee if two or three minutes could be allotted to these gentlemen to outline why we are making these changes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Bradshaw.

**Mr. W. A. Bradshaw (Director General, Corporate Audits):** As Mr. Macdonell has mentioned, I joined the department about two months ago and I guess I find the challenges of public accounting all duplicated plus another fifty or sixty per cent more because of the requirements of the various acts and regulations. The changes which we are in the process of making at the present time I do not think are changes in the standards of the Auditor General's department. I think from my observations in a few weeks these standards have always been those outlined by the Institute of Chartered Accountants. It is more change in the way we are approaching our work, in the way we are organizing our teams, and in the type of specialization on which we are drawing. I believe we are in an age of specialization. This has been recognized by the department. More and more we find we have to put together task forces to take on special projects which have already been presented to you, and even in the audit of Crown corporations I find that it is very important to be able to draw on the skills of various people in the office.

I would like to stop there and see if there are any questions.

## [Interprétation]

La plupart de ces organismes et sociétés de la Couronne doivent faire rapport au ministre et au Parlement dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la fin de leur année financière. Le premier mois est consacré à l'organisation de l'exercice de vérification, ce qui ne laisse qu'une période raccourcie durant laquelle se fait la vérification elle-même. C'est pourquoi, lorsque nous avons évalué la situation en avril dernier, au moment où je suis entré au Bureau de l'auditeur général, nous avons bien vu qu'il nous fallait d'autres ressources pour faire face de façon efficace au délai imposé par la loi. Nous avons demandé l'aide de cabinets d'experts-comptables d'Ottawa et nous avons été ravis de leur réponse. Nous avons communiqué avec eux en avril et, quelques semaines plus tard, ils nous fournissaient 28 vérificateurs, la plupart des comptables agréés, qu'ils nous ont été prêtés pendant deux mois, la plupart d'entre eux ayant fini à la fin de juin, d'autres au début de juillet. Grâce à leur aide, nous avons pu faire face au délai tout en assumant d'une façon professionnelle les responsabilités de vérification qui incombent à l'auditeur général.

**Le président:** Merci, monsieur Boomgaardt. Avez-vous d'autres observations à faire sur le paragraphe 3.16?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, étant donné que nous avons apporté des changements assez importants à nos pratiques de vérification à l'égard des sociétés de la Couronne, il serait peut-être approprié d'en donner un bref aperçu. MM. Boomgaardt et Bradshaw sont tous deux comptables. En fait, nous avons vu les résultats de ces changements lors de vérifications qui figurent dans un autre chapitre de notre rapport lorsque nous avons vérifié les comptes de certaines sociétés de la Couronne. Je ne crois pas que nous devrions en parler en détail ce matin, mais les changements apportés à nos pratiques de vérification à l'égard des sociétés de la Couronne pourraient intéresser les membres du Comité. On pourrait peut-être accorder deux ou trois minutes aux témoins pour qu'ils expliquent la raison pour laquelle nous faisons ces changements.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Bradshaw.

**M. W. A. Bradshaw (Directeur général, Vérification des compagnies):** Comme M. Macdonell l'a mentionné, j'ai été nommé au bureau il y a environ deux mois, et j'ai pu voir que les exigences des lois et des règlements rendent encore plus difficile la vérification des comptes publics. Les changements que nous effectuons à l'heure actuelle ne portent pas sur les normes du Bureau de l'auditeur général. D'après ce que j'ai pu voir depuis quelques semaines, les normes ont toujours été celles décrites par l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et l'Institut des comptables agréés du Canada. Nous modifions plutôt notre façon d'aborder notre tâche, l'organisation de nos équipes et le genre de spécialisation dont nous avons besoin. Notre ère est celle de la spécialisation. Le Bureau le reconnaît. De plus en plus, nous voyons qu'il faut charger des groupes de travail de projets spéciaux qui vous ont déjà été présentées, et même pour ce qui est de la vérification des sociétés de la Couronne, je me rends compte qu'il est très important d'avoir recours aux compétences de diverses personnes du Bureau.

J'aimerais m'arrêter ici et répondre à vos questions.

[Text]

**The Chairman:** Yes, thank you Mr. Bradshaw. I have for these two gentlemen no one on my list for questions. Is there someone who would like to question these two gentlemen at the moment? Mr. Martin.

**Mr. Martin:** I have a question in relation to the paragraphs that we are looking at. I am not sure whether my question should be directed to them specifically. Perhaps I should mention the question and you can decide whether it is something that should be considered later or at this point.

**The Chairman:** We are looking at paragraphs 3.16 and 3.17, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** With regard to paragraph 3.17, I wonder whether either of these gentlemen or if the Auditor General is in a position to come up at some time with a list of those areas of public expenditures or revenues that indeed are not covered in some way or other under his over-all orbit. I am thinking of any areas of public expenditures that are not in this list. Could that be tabled before us at some point in the future? Would he be in a position to have this kind of information?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I am trying to identify quickly, perhaps one of my colleagues would help me, the most important areas which are not of public expenditure, and which of course, relate to the definition of public expenditure. If we take a very broad definition and say that the Crown corporations per se, because they are Crown corporations, are disbursing public funds, you might say, then the list of Crown corporations of which we are not the auditors would be the first important list that I think Mr. Martin might be driving at. I would like perhaps to refer that question, if I may, to the Assistant Auditor General, Mr. Douglas, who, as the Committee members know, has had nearly 30 years of experience in the office and could probably quickly answer the question.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

• 1135

Mr. Douglas.

**Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

With the exception of the corporations Mr. Macdonell has already mentioned, all other areas are covered, that is, expenditures out of the Consolidated Revenue Fund or accounts relating to the Consolidated Revenue Fund or various special accounts that are listed here which are audited on the authority of the statutes creating it. So if you consider the Crown corporations, exclude the Crown corporations we do not audit, we do indeed cover, and have authority to cover, all other expenditures.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** In other words, Mr. Chairman, is it correct then to say that really all areas of public revenue and expenditure other than specifically named Crown corporations are covered by the Auditor General?

**The Chairman:** Mr. Douglas.

[Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur Bradshaw. D'après ma liste, personne ne veut poser de questions à ces deux messieurs. Avez-vous des questions à poser aux témoins? Monsieur Martin.

**M. Martin:** Ma question porte sur les paragraphes que nous étudions. Je ne sais pas si je devrais m'adresser à eux en particulier. Je vais poser ma question et vous déciderez ensuite si on devrait y répondre maintenant ou plus tard.

**Le président:** Nous étudions les paragraphes 3.16 et 3.17, monsieur Martin.

**M. Martin:** En ce qui concerne le paragraphe 3.17, est-ce que l'un des deux témoins ou l'Auditeur général pourraient déposer à un moment donné une liste des secteurs de dépenses ou de revenus publics qui ne font pas partie des responsabilités du Bureau. Je pense à tout secteur de dépenses qui ne figure pas sur cette liste. Pourrait-on déposer une liste de ce genre à un moment donné? Serait-il en mesure d'obtenir ce genre de renseignements?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je tente d'identifier rapidement, peut-être qu'un de mes collègues pourrait m'aider, les secteurs importants qui ne font pas partie des dépenses publiques mais qui, bien entendu, se rapportent à la définition des dépenses publiques. Si l'on admet une définition très large et si l'on dit que les sociétés de la Couronne, dépendent des fonds publics, on pourrait alors dire que la liste des sociétés de la Couronne dont nous ne sommes pas les vérificateurs serait la première liste importante dont, d'après moi, veut parler M. Martin. Si vous me le permettez, je demanderai à l'Auditeur général adjoint, M. Douglas, de répondre à cette question. Comme les membres du Comité le savent, il fait partie du Bureau depuis presque 30 ans et il pourrait probablement répondre plus rapidement à cette question.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Monsieur Douglas.

**M. J. R. Douglas (Auditeur général adjoint du Canada):** Merci, monsieur le président.

A l'exception des sociétés que M. Macdonell a déjà mentionnées, nous vérifions tous les autres secteurs, c'est-à-dire, les dépenses à partir du Fonds du revenu consolidé, ou de comptes ayant trait au Fonds du revenu consolidé ou de divers comptes spéciaux qui sont mentionnés ici et que l'on vérifie en vertu des lois qui les ont créés. Donc si l'on exclut les sociétés de la Couronne dont nous ne vérifions pas les comptes, nous vérifions, et avons le pouvoir de vérifier, toutes les autres dépenses.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Autrement dit, monsieur le président, tous les secteurs de dépenses et de revenus publics, autres que des sociétés de la Couronne précises, relèvent de l'Auditeur général?

**Le président:** Monsieur Douglas.

[Texte]

**Mr. Douglas:** To the best of my knowledge, sir, yes.

**Mr. Martin:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Huntington and then Mr. Joyal.

**Mr. Huntington:**

**Mr. Huntington:** On paragraph 3.17, Mr. Chairman, I just have two points. I notice that a pension fund of dependants of the RCMP were there. Could I ask the Auditor General if their examination of pension funds is strictly financial or do you include in your overview the quality of investment relating to the highest investment of money and funds?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Strictly financial, sir.

**Mr. Huntington:** Strictly financial. There is no responsibility in your office for an overview there.

**Mr. Macdonell:** No, we would not consider ourselves competent to appraise the quality of investments.

**Mr. Huntington:** Then, Mr. Chairman, I am curious about the last paragraph of 3.17. The Public Service Commission Bureau of Staff Development and Training Revolving Fund was not included in public accounts and I would like to ask why and has the report been tabled subsequently?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, could I ask Mr. Douglas not only to answer that question but to correct, I regret to say, an error in Paragraph 3.18 in connection with something that slipped in as a gremlin.

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to point out to the Committee that the Canada Pension Plan is listed both in Paragraph 3.17 and in 3.18. It was inadvertently listed in Paragraph 3.18. The Canada Pension Plan accounts are included in Volume II of the Public Accounts.

Now, with respect to the question about the Public Service Commission Bureau of Staff Development and Training Revolving Fund, it simply was not ready in time for us to audit it and the audited accounts included in the public accounts. I understand that it will be ready very, very shortly and that we will be able to complete our audit.

**Mr. Huntington:** Is there a reason, Mr. Chairman, why it was not ready?

**Mr. Douglas:** Well I think there were certain deficiencies in the accounts. I think the Public Service Commission was deficient in certain accounting skills and short in staff and they simply were not able to...

**Mr. Huntington:** The deficiencies were strictly staff and skills, not anything else.

[Interprétation]

**M. Douglas:** A ma connaissance, oui, monsieur.

**M. Martin:** Merci.

**Le président:** M. Huntington et, ensuite, M. Joyal.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je n'ai que deux questions au sujet du paragraphe 3.17, monsieur le président. Je remarque qu'on y mentionne un fonds de pension de la Gendarmerie royale du Canada (personnes à charge). Pourrais-je demander à l'Auditeur général s'il vérifie les fonds de pension strictement du point de vue financier ou s'il examine aussi la qualité des investissements et l'usage qu'on fait de l'argent des fonds?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Strictement du point de vue financier, monsieur.

**M. Huntington:** Strictement du point de vue financier. Votre bureau n'est aucunement chargé d'examiner l'ensemble des activités des fonds.

**M. Macdonell:** Non, nous ne croyons pas avoir la compétence voulue pour évaluer la qualité des investissements.

**M. Huntington:** Alors, je m'interroge sur le dernier paragraphe de 3.17. Le fonds renouvelable du Bureau de la formation et du perfectionnement du personnel de la Commission de la fonction publique n'est pas inclue dans les Comptes publics. J'aimerais vous en demander la raison et savoir si le rapport a été déposé par la suite?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, pourrais-je demander à M. Douglas non seulement de répondre à cette question mais aussi de corriger une erreur qui s'est glissée dans le paragraphe 3.18.

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais signaler au Comité que l'on fait mention du Régime de pensions du Canada au paragraphe 3.17 ainsi qu'au paragraphe 3.18. Il a été inscrit au paragraphe 3.18 par inadvertance. Les comptes du Régime de pensions du Canada font partie du volume II des Comptes publics.

Les états financiers du fonds renouvelable du Bureau de formation et de développement du personnel de la Commission de la Fonction publique n'étaient pas prêts à temps et nous n'avons pas pu les vérifier, ni les comptes vérifiés faisant partie des Comptes publics. Je crois qu'ils seront prêts très bientôt et que nous pourrions terminer notre vérification.

**M. Huntington:** Pourquoi n'étaient-ils pas prêts, monsieur le président?

**M. Douglas:** Je crois qu'il y avait certaines lacunes dans les comptes. Sauf erreur, la Commission de la fonction publique ne disposait pas de toutes les compétences nécessaires en vérification et manquait de personnel et c'est pourquoi elle n'a pas pu...

**M. Huntington:** Il lui manquait seulement du personnel et des compétences et rien d'autre.

[Text]

Mr. Douglas: No, nothing else.

Mr. Huntington: Right.

The Chairman: Mr. Joyal.

Mr. Joyal: Just a small question, Mr. Chairman.

Sur quels critères vous êtes-vous basé pour choisir ces comptes spéciaux plutôt que d'autres?

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: On what basis did we rely to choose...

Mr. Joyal: Did you choose those special accounts instead of some others?

Mr. Macdonell: I believe this is intended, Mr. Chairman, to be the complete list of all. In other words, so far as I am aware, unless Mr. Douglas stands to correct me, we have merely placed on record here all the special accounts for which we have conducted audits. In other words, there was no selection made here. This was really the total. The one we referred to, which we could not audit as Mr. Douglas reported, was because we simply were not ready. Perhaps this paragraph may tend to somewhat misleading. In other words, this is really to place on record what we do over and above our regular audit of departments and Crown corporations. These are of a slightly different nature and we felt it was desirable to place them on record with all of them.

The Chairman: I have questions on the same points by Mr. Towers followed by Mr. Robinson.

Mr. Towers.

• 1140

Mr. Towers: Yes, mine perhaps is a twofold question, Mr. Chairman. I will direct it to the Auditor General and perhaps he would want to direct it to one of his colleagues.

Some time ago, in Committee, we had discussion as to the relativity of the Auditor General's office and some of the auditors in the Crown corporations. At that time, there was a suggestion made that it would be advantageous for the Auditor General's office to have the authority to inspect the books of other auditors. Has there been any progress made along these lines?

Secondly, one of the gentlemen mentioned that the audits take place on March 31, the end of the fiscal year. Would it be to any advantage if some of the Crown corporations had their fiscal year ending on other parts of the year, so perhaps the Auditor General's office could become more involved in the auditing of Crown corporations with the ultimate goal perhaps of the Auditor General auditing all Crown corporations?

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: I would like to respond, sir, to the first part of that question. I think, Mr. Towers may be referring to Recommendation 17 of the Report of the Independent Review Committee which is an Appendix to my 1975 Report. I will read it out. This is their recommendation:

17. The Auditor General should have the right of access to the financial records and documents of all Crown corporations of which he is not the auditor, as he deems necessary to the fulfilment of his responsibilities as auditor of the accounts of Canada.

[Interpretation]

M. Douglas: Non, rien d'autre.

M. Huntington: Bien.

Le président: Monsieur Joyal.

M. Joyal: Une courte question, monsieur le président.

On what basis did you rely to choose these special accounts in particular?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Sur quels critères nous nous sommes fondés...

M. Joyal: Pour choisir ces comptes spéciaux plutôt que d'autres?

M. Macdonell: Monsieur le président, cette liste est complète. Autrement dit, à ma connaissance, à moins que M. Douglas ne me contredise, nous avons dressé la liste de tous les comptes spéciaux que nous avons vérifiés. Nous n'avons pas fait de sélection. C'est le total des comptes spéciaux. Nous n'avons pas pu vérifier celui que vous avez mentionné parce que nous n'étions pas prêts, comme l'a dit M. Douglas. Ce paragraphe induit peut-être en erreur. En fait, nous dressons ici la liste de ce que nous faisons en plus de la vérification ordinaire des ministères et des sociétés de la Couronne. Ces vérifications sont légèrement différentes et nous avons pensé qu'il était souhaitable d'en dresser la liste.

Le président: M. Towers et M. Robinson veulent poser des questions au même sujet.

Monsieur Towers

M. Towers: Ma question est double, monsieur le président. Elle s'adresse à l'Auditeur général qui voudra peut-être charger un de ses collègues d'y répondre.

Il y a quelque temps, nous avons discuté en comité des relations entre le Bureau de l'auditeur général et certains vérificateurs des sociétés de la Couronne. A ce moment-là, on a dit qu'il serait peut-être avantageux que le Bureau de l'auditeur général ait le pouvoir de vérifier les livres des autres vérificateurs. A-t-on fait des progrès à cet égard?

Deuxièmement, quelqu'un a mentionné que les vérifications ont lieu le 31 mars, à la fin de l'année financière. Vaudrait-il mieux que les années financières de certaines sociétés de la Couronne se terminent à d'autres moment de l'année, pour que le Bureau de l'auditeur général puisse participer davantage à la vérification des sociétés de la Couronne afin qu'un jour il vérifie les comptes de toutes les sociétés de la Couronne?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: J'aimerais répondre à la première partie de cette question. Je crois que M. Towers se reporte à la recommandation 17 du Comité indépendant de révision qui figure en annexe dans mon rapport de 1975. Cette recommandation est la suivante:

17. L'auditeur général devrait avoir le droit de consulter les dossiers et les documents financiers de toutes les sociétés de la Couronne qu'il ne vérifie pas, dans la mesure où il le juge nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités de vérificateur des comptes du Canada.

## [Texte]

I would like to mention as I did at the previous meeting, this clearly would be a matter requiring legislation to permit the Auditor General to have that right of access. It has been a matter in which there has been discussion by an official of the Treasury Board with me, during the past several weeks. I know there is active consideration being given as to how that can be accomplished. I do not feel, sir, that I can go any further at this stage concerning what the ultimate decision of the government may be in this matter.

The second part of the question, as to what impact it would have I would like to refer it to Mr. Boomgaardt or to Mr. Bradshaw. In other words, I think Mr. Boomgaardt pointed out that we are really not geared for peak loads, we are geared for regular loads, and because of the peak load we thought it was the only way and perhaps the most economical way to accomplish our objectives. I think either Mr. Boomgaardt or Mr. Bradshaw, sir, could reply to the question, about what the impact would be if some of the Crown corporations switched over to a December year end.

**The Chairman:** Mr. Boomgaardt.

**Mr. Boomgaardt:** I would be inclined to think moving away from the March 31 year ends would certainly facilitate our job in terms of timing and peak loads. However, I think it would have to be recognized that in moving away from that date the reporting would become less standardized. In other words, the year ends would be staggered throughout the year. This might be a disadvantage in getting a meaningful picture of the various government entities because you would be seeing the results up to varying point of time. I suppose there may be a trade-off perhaps the problem it causes the Auditor General is a small one relative to the advantage gained by having them all cut off at the same time.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Boomgaardt. Now, questions to either Mr. Boomgaardt or Mr. Bradshaw. I have Mr. Robinson followed by Mr. Darling. Then we will move on to our other witness.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. Actually, my point has virtually been mentioned but I want to do a follow-up on it. The Auditor General referred to the Recommendations of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General which is attached as Appendix "E" in this Report of the Auditor General, March 31, 1975. Maybe it is worth while asking a question of the Auditor General now. There are 47 paragraphs, or recommendations. I am wondering if the Auditor General has any further comment to make with regard to them. He has singled out paragraph 17 already and made a point of that; would he like to make any further comment with regard to these recommendations? Are they to be implemented? Is there any hope that they will be implemented? With some of them it is really obvious that they should be, without question.

• 1145

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would say that those recommendations that do not require legislation are within our power to implement. We have made quite a lot of progress in implementing those already, still more remains to be done. I should say that Mr. Douglas, as Assistant Auditor General, has the over-all responsibility of following through on these. But as to the recommendations requiring legislative action, it is clearly beyond my compe-

## [Interprétation]

J'aimerais dire, comme je l'ai dit à la réunion précédente, qu'il faudrait évidemment adopter une loi pour permettre à l'auditeur général de consulter ces dossiers. J'en ai discuté avec un fonctionnaire du Conseil du trésor au cours des dernières semaines. Je sais qu'on étudie sérieusement comment cela pourrait se faire. Je ne puis en dire plus pour l'instant sur ce que pourrait être la décision finale du gouvernement à cet égard.

J'aimerais demander à M. Boomgaardt ou à M. Bradshaw de répondre à la deuxième partie de la question, à savoir quel serait l'effet du changement de date. M. Boomgaardt a signalé que nous ne pouvons pas vraiment faire face aux périodes de pointe, mais nous avons assez de personnel pour nous occuper de nos tâches ordinaires, et nous avons cru que c'était la seule façon et probablement la façon la plus économique d'atteindre nos objectifs. M. Boomgaardt ou M. Bradshaw pourrait vous dire ce qui se produirait si l'on reportait au mois de décembre la date de la fin de l'année financière de certaines sociétés de la Couronne.

**Le président:** Monsieur Boomgaardt.

**M. Boomgaardt:** Si l'on changeait de date, notre tâche serait certainement facilitée pour ce qui est des moments de pointe. Cependant, il serait plus difficile de normaliser les rapports. Autrement dit, il y aurait des fins d'année pendant toute l'année. Il serait peut-être alors plus difficile de se faire une idée globale de la situation des diverses institutions gouvernementales car on nous ferait part des résultats à divers moments de l'année. Je suppose qu'il pourrait y avoir un échange. Ce problème est peut-être minime si l'on considère l'avantage de recevoir tous les rapports en même temps.

**Le président:** Merci, monsieur Boomgaardt. Vous pouvez maintenant poser des questions à M. Boomgaardt ou à M. Bradshaw. J'ai sur ma liste M. Robinson, suivi de M. Darling. Nous demanderons ensuite à l'autre témoin de faire sa présentation.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. En fait, on a parlé de la question que je voulais poser, mais je voudrais avoir des précisions. L'auditeur général a parlé des recommandations du Comité indépendant de révision sur les activités du Bureau de l'auditeur général qui figurent à l'annexe «E» du rapport de l'auditeur général pour l'année 1975. Peut-être est-il bon de poser cette question à l'auditeur général. Nous avons 47 paragraphes ou recommandations et je me demande si l'auditeur général a des remarques à faire à leur sujet. Il nous a déjà parlé du paragraphe 17, mais je le demande s'il veut nous faire d'autres commentaires sur ces recommandations. Est-ce que ces recommandations seront mises en pratique? Est-ce qu'il y a des chances qu'elles puissent l'être? Il n'y a pas de doute que certaines devraient l'être.

**M. Macdonell:** Je dirais que nous pouvons donner suite aux recommandations qui ne nécessitent pas de mesures législatives. Nous avons déjà beaucoup progressé dans ce domaine, mais il reste encore à donner suite à beaucoup de recommandations. Je devrais dire que c'est M. Douglas, à titre d'auditeur général adjoint, qui a la responsabilité de s'en occuper. Lorsque nous avons besoin d'une mesure législative pour faire appliquer une recommandation, alors,

[Text]

tence to do more than to pray, hope, negotiate, plead and so forth. I have been doing all of these things very actively in the last few weeks.

The Chairman, I hope, will permit me to mention a comment I made when I was invited to the steering committee meeting of the Public Accounts Committee last week. I was asked questions about how to deal most effectively with this rather massive document this year. I did make the remark that when—I am not going to use the word “if”, Mr. Robinson, but “when”—the bill does come down, I did hope that it would be referred to this Committee and that it would have priority. To me it is a tremendously important thing for the Office. Mr. Bennett, the Clerk, made the point that all bills automatically have priority. I must say that I was delighted to hear that. So I can only report, informally, that there have been very active discussions going on. I am an optimist.

The objective—I do not mind putting this on the record; I probably get into trouble more often by answering questions more fully than, perhaps, the rules of protocol may suggest—my objective is very simple. I think this is a tremendously important document. No document of greater importance, that I am aware of, has ever been produced that would have more impact on the whole scope, duties and responsibilities of the Office of the Auditor General of Canada. So I consider it my duty to do everything I can to facilitate action. My hope is that when the bill is introduced I will be in a position, in response to questions by this Committee, to say that I fully support all aspects of the legislation, and that I am equally confident and hopeful that, if the Committee should choose to invite the members of the Committee who wrote the report to come, they will be equally in a position to say that. Therefore, if that be true, I would hope that it would attain, as I am told, the status of potentially noncontroversial legislation. Again, I am certainly an amateur in this league, but I am also told that if that ever happens it does have a better chance on the Order Paper of the House of Commons than otherwise. That is my objective, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Would I understand from your comments, then, that you subscribe to all 47 numbered paragraphs and these recommendations?

**Mr. Macdonell:** Yes, sir.

**Mr. Robinson:** Have you calculated how many of these require legislation, and how many you can implement through your own department and your present powers?

**Mr. Macdonell:** The quick answer, sir, without getting into detail, is that about half require some form of legislative action, the other half do not. Of the half that do require legislative action, some I think—I would not call them minor—are not major changes, anyway, in existing legislation. Some are certainly new concepts. I think this Committee has, in the past, asked me questions relating to value for money. That is a new concept in a sense. It is an

[Interpretation]

naturellement, le domaine dépasse ma compétence et tout ce que je puis faire c'est de prier, espérer, négocier, implorer etc. C'est d'ailleurs ce que j'ai fait intensivement depuis quelques semaines.

J'espère, monsieur le président, que vous me permettez de rappeler une remarque que j'ai faite lorsque j'ai été invité à la séance du comité de direction du Comité des Comptes publics, la semaine dernière, alors qu'on m'a demandé comment traiter de la façon la plus efficace ce document plutôt volumineux. J'ai alors indiqué que lorsque... et je n'utiliserai pas le mot «si», monsieur Robinson, mais lorsque le bill sera présenté, j'espère qu'il sera déferé au présent comité et qu'on lui donnera la priorité. A mon avis, il s'agit d'une affaire de la plus grande importance pour le Bureau. M. Bennett, le greffier, a indiqué que tous les bills ont automatiquement la priorité. J'en suis très heureux et je ne puis que dire, officiellement, que des pourparlers se poursuivent activement et que je suis optimiste.

L'objectif, et je n'hésite pas à faire consigner au procès-verbal ce que je vais dire,—et pourtant probablement j'ai l'habitude de me créer plus d'ennuis en répondant honnêtement et plus complètement aux questions que le règlement ne m'y obligerait—je dirais donc que mon objectif est simple: ce document est de la plus grande importance; c'est celui qui a le plus de conséquences au point de vue étendue, fonctions et responsabilités du Bureau de l'auditeur général du Canada. Par conséquent, je me sens obligé de faire tout en mon pouvoir pour aider à sa mise en application. J'espère que lorsque le bill sera présenté je serai en mesure, en réponse aux questions posées par votre comité, d'indiquer que je suis entièrement d'accord avec tous les aspects de cette loi. Je crois pouvoir espérer aussi que, si le Comité décide d'inviter des membres du comité qui ont rédigé le rapport à témoigner, ceux-ci pourront confirmer ma position. J'ai donc le plus grand espoir que ce document pourra prendre la forme d'une loi éventuelle non controversée. Je répéterai que je suis amateur dans ce domaine, mais on m'a indiqué que si tel était le cas, nous aurions de meilleures chances de réussite en ce qui concerne le *Feuillet* de la Chambre des communes. Voilà mon objectif.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Est-ce que je dois déduire de vos remarques que vous êtes d'accord avec les 47 paragraphes numérotés et ces recommandations?

**M. Macdonell:** Oui.

**M. Robinson:** Avez-vous établi le nombre de ces points où l'on a besoin d'une loi, et le nombre des recommandations que vous pouvez mettre en application au sein de votre bureau, compte tenu de votre mandat actuel?

**M. Macdonell:** Sans entrer dans les détails, je dirais que dans la moitié des cas à peu près, nous aurions besoin de mesures législatives et que dans l'autre moitié nous n'en avons pas besoin de cela. Pour cette moitié des recommandations où il faut des mesures législatives, il y a un certain nombre qui—je ne dirais pas qu'elles ont peu d'importance—mais qui ne constituent pas des modifications importantes dans le cadre des lois actuelles. Il y a des cas où il

## [Texte]

old practice, however, because the Public Accounts Committee long ago, many years ago, asked the Auditor General to report on nonproductive expenditures and he has been doing so. But the definition set out in this document, here, is a matter of record now, and certainly a matter of great interest, I think, to this Office and I think, also, to the officials of the Treasury Board with whom I have had discussions along these lines, sir.

**Mr. Robinson:** I would assume that the implementation of these paragraphs and recommendations would be an additional expense to your department. Would that be fair?

• 1150

**Mr. Macdonell:** Yes. I am just sort of thinking out loud. We are undergoing, as I said on Tuesday, some very major changes in professional practices. These will involve the employment of a higher level of skill. The shift of emphasis from transaction auditing to system auditing is something that is represented by the 1975 report. It does require a higher proportion of qualified people, and probably less emphasis on what I would term almost routine checking. Whether the total will add up to a significant increase I literally cannot predict at the moment, but I think there is likely to be some increase. I am going to keep it as low as we can, consistent with the objectives we hope to achieve.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Looking at it from another point of view, then, if you do incur expense we of course assume your job will be done that much more competently and may indicate a tremendous saving to departments and government generally.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, we think of ourselves as having to be very much like the wives of Caesar. In other words, we would consider it inappropriate for us to offer criticisms or recommendations or what have you, without ourselves being open to severe criticism if our own house is not in order. Certainly, that is the policy we try to operate on. Nobody is perfect, but certainly we would try to get the maximum return for all of the professional time and effort we put out. When I say that changes are in the course of introduction now, I think if time will permit, there are one or two other members of our staff who will comment one some of the changes that are occurring. But the answer is yes, we are certainly very cost-conscious in our office and very results-conscious.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

**Mr. Robinson:** One short question, if I may. Who audits the Auditor General's accounts?

**Mr. Macdonell:** The auditor is appointed by the Treasury Board in accordance with the Financial Administration Act. His name is Roger Dubé. He replaced another gentleman, Mr. Bolton, who had done the audit for a number of years. He performs the audit and reports—I better be kept straight on this—to the Speaker on these results. There is a recommendation in this Wilson Committee report that changes this, and I may—sorry, Mr. Chairman. Mr. Douglas, is that correct?

## [Interprétation]

s'agit très certainement de nouveaux concepts. Le Comité, dans le passé, m'a posé des questions au sujet de ce qu'on obtenait au point de vue valeur comparativement à l'argent dépensé. Il s'agit là, dans un certain sens, d'un nouveau concept. Cependant, en pratique, il y a longtemps que le Comité des Comptes publics a demandé à l'auditeur général de faire rapport sur les dépenses non productives et l'auditeur général procède ainsi depuis de nombreuses années. Cependant, la définition indiquée dans le présent document se trouve maintenant consignée, et cela présente certainement beaucoup d'intérêt pour notre bureau et aussi, je pense, pour les fonctionnaires du Conseil du trésor avec lesquels j'ai discuté de ces questions.

**M. Robinson:** Je suppose que la mise en application de ces paragraphes et de ces recommandations constituerait une dépense supplémentaire pour votre bureau?

**M. Macdonell:** Oui. Je pensais à haute voix en quelque sorte. Comme je l'ai dit mardi, il se produit des changements très importants au niveau de la pratique professionnelle. Ceci veut dire l'emploi d'un haut niveau de compétence. On voit dans le rapport de 1975 que l'accent est passé de la vérification des transactions à la vérification des systèmes. Ceci demande une forte proportion de personnel qualifié, et peut-être moins de travail dans ce que l'on peut presque appeler les vérifications de routine. Quant à savoir si le total va représenter une augmentation importante, je ne peux pas le prédire, mais je pense qu'il y aura toutefois une augmentation quelconque. Je vais tâcher de voir à ce qu'elle soit aussi minime que possible, tout en tenant compte des objectifs que nous espérons atteindre.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Si l'on prend la chose sous un autre aspect, on peut assumer que le travail sera fait de façon plus compétente et ceci amènerait des économies énormes aux ministères et au gouvernement de façon générale.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous pensons que nous devons être un peu comme les femmes de César. En d'autres mots, nous ne pensons pas que nous devons critiquer ou faire des recommandations si nous ne sommes pas ouverts aux critiques si nos affaires ne marchent pas bien. C'est certainement la politique que nous essayons de suivre. Personne n'est parfait, mais nous essayons d'obtenir le maximum de rendement pour le temps et les efforts que nous fournissons. Lorsque je dis qu'il y a des changements qui se font maintenant, je pense que si le temps le permet, un ou deux membres de notre personnel feront des commentaires sur ces changements. Mais la réponse est oui, nous sommes conscients des coûts dans notre Bureau et aussi conscients des résultats.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

**M. Robinson:** Une petite question, si je peux. Qui vérifie les comptes de l'Auditeur général?

**M. Macdonell:** Le vérificateur est nommé par le Conseil du Trésor, selon la Loi sur l'administration financière. Son nom est Roger Dubé. Il remplace M. Bolton qui a occupé le poste pendant plusieurs années. Il vérifie les comptes et fait rapport à l'Orateur de ses résultats. Il y a à ce sujet dans le rapport du Comité Wilson une recommandation modifiant cela; et je peux—excusez-moi, monsieur le président. Monsieur Douglas, est-ce que c'est juste?

[Text]

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Yes, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Darling:** you had some questions.

**Mr. Darling:** One on 3.17.

**The Chairman:** For Mr. Bradshaw or Mr. Macdonell?

**Mr. Darling:** Mr. Macdonell. Incidentally, I got a history lesson today. I thought Caesar only had one wife, Calpurnia. You say he had more than one.

**Mr. Macdonell:** You can see that the Auditor General is very fallible when it comes to some of these historical details, sir.

**Mr. Darling:** Mr. Macdonell—I was going to say your high-priced brass, but I do not really mean it that way—, your highly efficient brass . . .

**Mr. Macdonell:** Oh, that is much better.

**Mr. Darling:** . . . and experts in accounting—I see the list under 3.17, the various agencies, and there is a small one that handles, I suppose, minute sums of money. That is, the Canada Pension account and the Canada Pension Plan Investment Fund. My question was probably answered when Mr. Huntington asked about the RCMP fund. Many of us have been advised that the Canada Pension Fund is not the best thing to buy stock in. In other words, it is in the red by tremendous amounts of money; by the grace of God and the Treasury of Canada, it is funded or at least kept solvent. When you are making your report, all you say is that it does not matter if you are \$500 million in the hole. Eight from ten is two, and as long as the figures are right that is it. If some of these other agencies were badly out of line, would you not issue a reprimand? Would you not be critical of it, and say they had better get back on the tracks?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the question asked by Mr. Huntington had to do with the . . .

**Mr. Darling:** The RCMP fund.

**Mr. Macdonell:** . . . nature of the investments . . .

**Mr. Darling:** Yes, I know that.

**Mr. Macdonell:** . . . and their quality. That is not part of our mandate. We do not consider ourselves competent, and it is not in fact called for by the Financial Administration Act, which is our mandate.

In terms of the other fund, or any fund, including the Canada Pension Plan Fund, our responsibilities have to do with the adequacy or otherwise of the manner in which the records are kept, with the standards of disclosure of information and the accounts that are presented for signature, and are tabled with Parliament. If the financial administration were poor, that certainly would be something that would have been covered. For example, in our financial management control study there are literally hundreds of recommendations in the assessment dealing with situations where the books may be kept accurately, but not well. We certainly have no hesitation in drawing that to the attention of management, sir.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Oui, monsieur.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson.

**Monsieur Darling,** vous aviez des questions.

**M. Darling:** Une question sur 3.17.

**Le président:** A l'intention de M. Bradshaw ou de M. Macdonell?

**M. Darling:** De M. Macdonell. Incidemment, j'ai eu un cours d'histoire aujourd'hui. Je pensais que César n'avait qu'une femme, Calpurnia. Vous dites qu'il en avait plusieurs.

**M. Macdonell:** Vous voyez que l'Auditeur général n'est pas infallible lorsqu'il s'agit de questions historiques, monsieur.

**M. Darling:** Monsieur Macdonell, j'allais dire, vous les cadres bien payés, mais je ne voulais pas vraiment dire cela, je veux dire vous les cadres très efficaces . . .

**M. Macdonell:** Oh, c'est beaucoup mieux.

**M. Darling:** . . . et experts en vérification—Je vois au chapitre 3.17 la liste des divers organismes; et il y en a un petit qui s'occupe, je présume, de sommes d'argent minimes. C'est je pense le Compte du Régime de pensions du Canada et le Fond d'investissement du Régime de pensions du Canada. On a probablement répondu à ma question lorsque M. Huntington a posé une question concernant le Fonds de pensions de la GRC. On a dit à maints d'entre nous que le Régime de pensions du Canada n'était pas le meilleur endroit où investir. En d'autres mots, il est en déficit pour une somme assez considérable. Mais grâce à Dieu et au Trésor du Canada, on le subventionne pour le remettre à flot. En faisant votre rapport, tout ce que vous dites, c'est que cela n'a pas d'importance si l'on est 500 millions de court. Huit soustrait de dix, il reste deux, si les chiffres sont corrects. Si certains autres de ces organismes étaient dans une telle situation, est-ce que vous ne feriez pas une réprimande? Est-ce que vous ne seriez pas plus sévère et ne leur enjoindriez pas de revenir dans le droit chemin?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, la question posée par M. Huntington concernait le . . .

**M. Darling:** Le Fonds de pensions de la GRC.

**M. Macdonell:** . . . la nature des investissements . . .

**M. Darling:** Oui, je sais.

**M. Macdonell:** . . . et leur qualité. Cela n'est pas dans nos fonctions. Nous ne nous considérons pas compétents dans le domaine et ceci n'est pas mentionné dans la Loi sur l'administration financière qui constitue notre mandat.

En ce qui concerne l'autre fonds, ou n'importe quel fonds, y compris le Fonds du Régime de pensions du Canada, notre responsabilité se limite à la façon dont les comptes sont tenus, aux normes de publication du bilan qui est présenté à notre signature et qui est déposé au Parlement. Si la gestion financière en était mauvaise, nous aurions certainement à intervenir. Par exemple, notre étude de la gestion financière contient littéralement des centaines de recommandations s'appliquant à des situations où la comptabilité est mal tenue, bien que les chiffres en eux-mêmes soient exacts. Nous n'hésitons jamais à attirer l'attention des responsables sur une situation de ce genre.

[Texte]

**Mr. Darling:** In other words, what I am trying to get across is...

**The Chairman:** Mr. Darling.

**Mr. Darling:** ... that the Canada Pension Plan is very much in the red, and if it was a private company it would be bankrupt.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** The fact that it is in the red, sir, would in my view be a matter for the government to take up. It is not really part, as I see it, anyway, of the responsibility of the Auditor General to do more. The fact that it is in the red is something we would express an opinion on as to whether it is accurately stated, that it is accurately stated, but we would not go past that.

**Mr. Darling:** That is what I mean. In other words, you are not going to make a recommendation that it is just not working out, you are just going to have to either decrease the benefits or you are going to have to increase the premiums.

**Mr. Macdonell:** No, we would consider that far beyond our terms of reference, sir.

**The Chairman:** Mr. Huntington, a supplementary on that.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may I be allowed a supplementary on that? I think I heard correctly, and I have read that the Auditor General's techniques are working within the normal techniques of the Institute of Chartered Accountants of Canada. Is that correct?

**Mr. Macdonell:** Generally speaking, yes.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** That is the objective, anyway.

**Mr. Huntington:** Well, sir, I would like to zero in on this, then. Surely your terms of reference would then include an opinion as to the actuarial soundness of the various pension plans, the Canada Pension Plan and the pension plans of employees, because there are too many examples of governments, provincial and federal, particularly provincial, utilizing funds at percentage points too far under that which is sound and, if I may use the word, truly honest to the payees into that plan.

If we are dealing within the terms of recognized accounting principles across Canada, if a private corporation has something that is not sound or if they are not working within the framework of their articles, or if there is some legal entity that they are not within, there is always a footnote to the statement, so surely your terms of reference should include, and be allowed to include, an opinion from the professionals within your department and under your control as to the state of these plans.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, in my opinion Mr. Huntington is raising a different question than the previous one. One had to do with the quality of the investment...

[Interprétation]

**M. Darling:** Ce à quoi je veux en venir...

**Le président:** Monsieur Darling.

**M. Darling:** ... est que le Régime de pensions du Canada est déficitaire et que s'il s'agissait d'une entreprise privée elle serait en faillite.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Le fait qu'il soit déficitaire est une question qui relève du gouvernement. Cela ne fait pas partie des responsabilités de l'auditeur général, du moins telles que je les conçois. En ce qui concerne le déficit, nous nous limiterons à dire si le montant du déficit nous paraît exact ou non, mais nous n'irons pas plus loin.

**M. Darling:** C'est ce que je veux dire. En d'autres termes, vous n'allez pas faire de recommandation à l'effet qu'il faut, soit réduire les prestations soit augmenter les primes.

**M. Macdonell:** Non, cela excéderait de loin nos pouvoirs, monsieur.

**Le président:** M. Huntington a une question supplémentaire.

**M. Huntington:** Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet? Je crois avoir entendu dire et lu que les services de l'Auditeur général emploient les techniques ordinaires recommandées par l'Institut des comptables agréés du Canada. Est-ce exact?

**M. Macdonell:** De façon générale, oui.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** C'est en tout cas notre objectif.

**M. Huntington:** Dans ce cas, laissez-moi vous poser la question suivante. Il fait sûrement partie de votre mandat d'émettre un avis quant à la qualité de la gestion actuarielle des divers régimes de pensions, le Régime de pensions du Canada et les régimes de pensions privées des employés—car on a trop d'exemples de gouvernements, que ce soit au niveau provincial ou fédéral, mais surtout au niveau provincial—qui gèrent ces fonds en produisant des pourcentages d'intérêt qui sont trop faibles et qui ne rendent pas vraiment justice à ceux qui contribuent à ces fonds.

Si l'on s'en tient aux principes établis de la comptabilité au Canada, lorsqu'une société privée a une gestion financière malsaine ou si elle ne respecte pas toutes les dispositions de la législation ou de la réglementation, cela est toujours mentionné dans le rapport, si bien que votre mandat devrait vous permettre de publier l'opinion des experts de vos services quant à la situation financière de ces régimes.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, à mon avis M. Huntington pose une question qui diffère de la précédente. L'une parlait de la qualité de l'investissement...

[Text]

**Mr. Huntington:** Supplementary to the points raised.

**Mr. Macdonell:** ... and that I think I have already answered. The question that Mr. Huntington, as I interpret it, is raising is the adequacy of the state of liability on the balance sheet at a particular period of time, and that we certainly do concern ourselves with. In other words, does it portray adequately in our judgment the amount as represented, and at times it does involve actuarial computations. Without notice, Mr. Chairman, I might ask to have a true response to this question deferred to a later date, because it is a very important and also somewhat technical question, but may I ask Mr. Boomgaardt if he would be prepared, without any notice on this particular point, because it did come up quite directly in one of our audits of Crown corporations and funds recently, and his first exposure to the Public Accounts Committee meeting may be his last before he gets back to wherever he came from. I have given him an out if he does not feel he can talk off the top of his head on this, and it is a technical point.

**The Chairman:** We will ask Mr. Boomgaardt if he would like to field that particular ball?

**Mr. Boomgaardt:** A similar situation to the point that Mr. Huntington has raised came up in connection with the government annuities account, and certainly I was involved in that directly. I cannot speak specifically to the Canada Pension Plan but, yes, we do go through the exercise of having actuarial evaluations made of what the present value of future annuities might be. So, as a general standard, we would.

The other thing that might be relevant to the Canada Pension Plan is whether or not they purport to set up a liability for anticipated future payments. In the case of the annuities, the act speaks to it directly.

**Mr. Huntington:** Can I have a further supplementary?

• 1200

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington, and then Mr. Martin.

**Mr. Huntington:** If such reports and appraisals on these funds are made, then why are they not tabled and where are they so that we can examine them?

**Mr. Boomgaardt:** In the case of the government annuities account, I believe as part of their annual report they did in the past—I am not certain about this year—include a statement by the actuary commenting on the position of the account. The fact that we made no further comment is that we satisfied ourselves that adequate provision had been made in the case of the government annuity, that the accounts were properly kept and that there was a proper determination of a liability for prospective annuities to be paid in future.

**The Chairman:** Mr. Martin, on the same point, and then Mr. Darling. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** It is on paragraph 3.17. It is really seeking a clarification of an earlier question, Mr. Chairman, because I think it is important and I think we should be sure, as members of the Committee, that we are completely clear on this point. It relates to the answer to my question when I was asking whether indeed all areas of government expenditures and revenues were covered other than stated and indicated crown corporations, which I think are actually listed; there are only eight of them on page 62.

[Interpretation]

**M. Huntington:** Mon intervention fait suite aux questions posées.

**M. Macdonell:** ... et je crois y avoir déjà répondu. La question que M. Huntington me pose, si je la comprends bien, concerne les montants des débits à un moment donné, et nous nous en occupons certainement. En d'autres mots, nous cherchons à savoir si ces montants reflètent effectivement la réalité, et pour cela nous effectuons parfois des calculs actuariels. Si vous me permettez, monsieur le président, j'aimerais répondre plus en détail à cette question à une date ultérieure, car elle me paraît très importante et elle est de nature très technique. Je vais cependant demander à M. Boomgaardt s'il veut bien répondre tout de suite, car c'est là un élément qui est apparu récemment dans notre vérification des sociétés de la Couronne et des fonds de pensions, et sa première comparution devant le Comité permanent des comptes publics, vu son prochain retour à ses origines, sera peut-être sa dernière. S'il ne souhaite pas répondre immédiatement à une question aussi technique, je lui ai ménagé par avance une porte de sortie.

**Le président:** Je vais demander à M. Boomgaardt s'il est prêt à se jeter à l'eau.

**M. Boomgaardt:** Une situation similaire à celle qu'a évoquée M. Huntington s'est produite dans le cas du compte des rentes sur l'État et j'ai eu à m'en occuper directement. Je ne peux pas vous donner de réponse spécifiquement au sujet du Régime de pensions du Canada, mais nous calculons certainement la valeur actuelle des rentes futures. C'est une règle générale.

Un autre facteur que nous prendrons en considération dans le cas du Régime de pensions du Canada est de savoir si oui ou non une prévision de débit est faite vis-à-vis des paiements futurs à effectuer. Dans le cas des rentes, cela est une obligation légale.

**M. Huntington:** Puis-je poser une autre question supplémentaire?

**Le président:** Oui, monsieur Huntington, après quoi la parole ira à M. Martin.

**M. Huntington:** Si de tels rapports et évaluations existent, pourquoi ne sont-ils pas déposés et où peut-on se les procurer?

**M. Boomgaardt:** Dans le cas du compte des rentes sur l'État, le rapport annuel contient—ou du moins contenait jusqu'à présent mais je n'en suis pas certain cette année—une déclaration de l'actuaire au sujet de la situation du compte. Le fait que nous n'ayons pas fait d'autres commentaires est dû à ce que nous étions convaincus que la comptabilité était bien tenue et que l'on avait calculé correctement les rentes futures à déboursier.

**Le président:** La parole est à M. Martin, puis à M. Darling.

**M. Martin:** Ma question porte sur le paragraphe 3.17. Il s'agit en fait de préciser la réponse à une question précédente, car je pense que c'est un point important et je veux m'assurer d'avoir bien compris. Il s'agit de la réponse à ma question lorsque je demandais si toutes les dépenses et tous les revenus du gouvernement étaient couverts, c'est-à-dire autres que les dépenses et revenus des sociétés de la Couronne, dont la liste figure à la page 66 et qui sont au nombre de 8.

[Texte]

For instance, I note in the list in paragraph 3.17 we do not find such organizations as—and just three came to mind—the Food Prices Review Board, the Canadian Transport Commission or the National Energy Board. Are they assumed to be covered somehow or other under: paragraph 3.16?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** The Canadian Transport Commission, certainly we do. The Food Prices Review Board I think I would like to refer to the Assistant Auditor General. The answer I gave really would cover all these agencies. In other words, they are set up, they do disburse funds and they are part of our ...

**Mr. Martin:** But they are not listed.

**The Chairman:** Either Mr. Douglas or Mr. Boomgaardt.

**Mr. Boomgaardt:** Mr. Chairman, there are many other entities. The Food Prices Review Board that you mention is considered to be like a department and it is included in the accounts of Canada in the departmental account. Not all these various agencies report separately. In certain other cases they do report separately and we do not have a direct mandate to audit these organizations.

There are a number of statements in Volume II of the Accounts that are separate statements without a direct auditor's opinion. However, we do audit these transactions because they form part of the Consolidated Revenue Fund and we audit all transactions relating to the CRF, but not necessarily these accounts that are spun off and accounted for separately. We do check the ins and outs of the transactions and pick them up in the departmental accounts, but we may not in all cases report specifically an opinion on a particular set of accounts, because we have not been asked by the organization. These financial statements have not been brought to us for audit per se.

**Mr. Martin:** In paragraph 3.17, are these ones on which you have been asked to make a specific report, then? Is that it?

**Mr. Boomgaardt:** Yes.

**Mr. Martin:** Asked by whom?

**Mr. Boomgaardt:** By the departments, Mr. Chairman, and I gress at the encouragement of the Public Accounts Committee. This practice started back some ten years ago and increasingly we have been reporting on the separate accounts prepared by these agencies. I think it was in the early sixties that the Public Accounts Committee expressed interest in moving towards getting opinions on these various accounts as they were presented in the Public Accounts.

**The Chairman:** Mr Darling, you have had some ...

• 1205

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, is it possible, Mr. Macdonell, for the Committee to get the present financial position of the Canada Pension Plan? It makes its own report, so I am told.

[Interprétation]

Par exemple, je vois nulle part dans la liste du paragraphe 3.17 le nom d'organisations telles que la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie. Ces organismes sont-ils couverts ou non par le paragraphe 3.16?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** La Commission canadienne des transports est certainement couverte. En ce qui concerne la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, je vais demander à l'Auditeur général adjoint de répondre. La réponse que j'ai donnée couvre en fait tous ces organismes. Autrement dit, ce sont des corps constitués qui effectuent des dépenses et qui font partie de notre ...

**M. Martin:** Mais ils ne sont pas dans la liste.

**Le président:** Je donne la parole à M. Douglas ou à M. Boomgaardt.

**M. Boomgaardt:** Monsieur le président, il y a beaucoup d'autres entités. La Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, que vous mentionnez, est considérée comme d'un ministère et figure comme telle dans les comptes du Canada. Tous ces divers organismes ne font pas rapport séparément. Dans certains cas, ils font un rapport séparément et nous n'avons pas directement le pouvoir de vérifier leur comptabilité.

Dans le Volume II des Comptes figure des bilans distincts qui ne sont pas assortis d'une opinion directe de l'Auditeur. Cependant, nous vérifions ces transactions, car elles font partie du Fonds du revenu consolidé, et nous vérifions toutes les transactions de ce compte, mais nous ne nous penchons pas nécessairement globalement sur ces comptes distincts. Nous vérifions les diverses transactions telles qu'elles ressortent des comptes des ministères, mais nous n'émettons pas nécessairement d'opinions spécifiques sur un compte donné, car l'organisme en question ne nous le demande pas toujours. Ces bilans financiers ne nous ont pas été soumis vraiment pour vérification.

**M. Martin:** La liste du paragraphe 3.17 représente donc les organismes sur lesquels on vous a demandé spécifiquement de faire un rapport, n'est-ce pas?

**M. Boomgaardt:** Oui.

**M. Martin:** Qui vous l'a demandé?

**M. Boomgaardt:** Les ministères, sur l'initiative du Comité permanent des comptes publics. C'est une coutume qui, j'imagine, remonte à une dizaine d'années et nous faisons de plus en plus rapport sur ces comptes distincts soumis par ces organismes. Je crois que c'est au début des années 60 que le Comité permanent des comptes publics a tenu à obtenir une opinion sur ces divers comptes présentés dans les Comptes publics.

**Le président:** Monsieur Darling, vous vouliez ...

**M. Darling:** Monsieur le président, serait-il possible à M. Macdonell de communiquer au Comité la situation financière actuelle du Régime des pensions du Canada? Je crois savoir que celui-ci présente son propre rapport.

[Text]

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: They are on record actually, sir, but Mr. Douglas will tell you the specific references.

Mr. Douglas: The financial statements of the Canada Pension Plan are in volume 2 of the Public Accounts.

The Chairman: Are there any other questions, gentlemen, to Mr. Boomgaardt or Mr. Bradshaw?

Mr. Joyal.

Mr. Joyal: How many of those special accounts are nonlapsing accounts, and how many are lapsing accounts?

The Chairman: Mr. Boomgaardt.

Mr. Boomgaardt: I have not done a count on which ones would be nonlapsing. The revolving funds tend to be replenished from charges to appropriations as moneys are used up.

The Chairman: Mr. Douglas, would you like to comment further?

Mr. Douglas: Well, the accounts here, sir, are all nonlapsing. Other than those that are funded from the Consolidated Revenue Fund directly, we do the audit on the authority of specific legislation. For example, for the Economic Council of Canada, which is listed here, the act appoints us as auditors.

The Chairman: Mr. Martin, you had a technical question.

Mr. Martin: Mr. Chairman, yes, I have. I just have not been able to sort the responses out in my mind on this very basic question about the comprehensive responsibility of the Auditor General to audit and to report upon all the public revenues and expenditures of Canada other than eight designated Crown corporations, which again I mention are listed on page 62. I now gather that the list of special agencies we see in paragraph 3.17 is not an attempt to have a comprehensive list of all agencies other than departments; it is merely those agencies on which a given department or departments have requested you to make a report.

For instance, to pick one out; the Customs and Excise Revolving Fund. May I assume that the Deputy Minister of National Revenue made a specific request to the Auditor General to have an audit of that particular agency last year. Is that the only reason it is listed here?

The Chairman: Mr. Douglas.

Mr. Douglas: No, Mr. Chairman, we would normally do the audit of all revolving funds as a normal part of our audit of the Consolidated Revenue Fund. But the point is that we have for many years been encouraging the departments and agencies to produce proper financial statements for the commercial and quasi-commercial activities or separate activities that are financed out of funds drawn from the Consolidated Revenue Fund. Therefore, when they produce the statements, we are quite happy to verify them and certify them.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Ce bilan a été déposé et M. Douglas va vous en donner la référence précise.

M. Douglas: Le bilan financier du Régime des pensions du Canada figure au volume 2 des Comptes publics.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser à M. Boomgaardt et à M. Bradshaw?

Monsieur Joyal.

M. Joyal: Combien de ces comptes sont permanents et combien sont temporaires?

Le président: Monsieur Boomgaardt.

M. Boomgaardt: Je n'en ai pas fait le compte. Les fonds renouvelables sont renfloués au fur et à mesure.

Le président: Monsieur Douglas, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Douglas: Tous ces comptes ici sont permanents. En dehors des comptes qui sont financés par le Fonds du revenu consolidé, nous assurons la vérification de tous les comptes en vertu des dispositions des lois spécifiques. Par exemple, dans le cas du Conseil économique du Canada, dont le nom figure dans la liste, c'est la loi qui nous nomme vérificateurs-comptables.

Le président: Monsieur Martin, vous aviez une question technique à poser.

M. Martin: Oui, monsieur le président. Je ne réussis pas à y voir clair dans les obligations qu'a l'Auditeur général de faire rapport sur les revenus et dépenses publics du Canada, à l'exception des 8 sociétés de la Couronne désignées dont la liste figure à la page 66. J'imagine que la liste d'organismes spéciaux figurant au paragraphe 3.17 n'est pas une liste exhaustive de tous les organismes ministériels; il s'agit là uniquement des organismes sur lesquels un ministère donné vous a demandé de faire un rapport.

Par exemple, prenons la Caisse renouvelable des douanes et accises. Faut-il conclure que le sous-ministre du Revenu national vous a demandé expressément de faire une vérification des comptes de cet organisme particulier l'année dernière. C'est la seule raison pour laquelle ce fonds figure dans la liste?

Le président: Monsieur Douglas.

M. Douglas: Non, monsieur le président, nous assurons normalement la vérification de tous les fonds renouvelables dans le cadre de nos travaux sur le fonds du Revenu consolidé. Et cela fait de nombreuses années que nous encourageons les ministères et organismes à produire des bilans financiers distants pour les activités commerciales ou quasi commerciales ou les activités distinctes qui sont financées par des fonds issus du Fonds du revenu consolidé. Par conséquent, lorsque de tels bilans sont produits, nous nous faisons un plaisir de les vérifier et de les certifier.

[Texte]

The Chairman: Mr. Martin.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I am sorry to pursue this point but I really am not yet clear.

The Chairman: It is a very interesting point.

Mr. Martin: You mentioned *encouraging* and *happy*.

Mr. Douglas: Yes.

Mr. Martin: Is there a requirement . . .

The Chairman: He also mentioned *when*, Mr. Martin.

Mr. Martin: . . . that when any new act is created by Parliament to set up an agency, a board, a commission—call it what you will—anything other than a Crown corporation, is there not an automatic requirement of the Auditor General in some way or other to review the revenues and expenditures of that particular agency for each year, or does it have to be inserted in the act? If it is not in the act, do you not have such a requirement?

Mr. Douglas: We have to make a distinction here. This list covers various types of accounts and funds which are financed out of the Consolidated Revenue Fund and which would be part of our normal audit whether we were asked to do it or not. The question is the type of supplementary statements that are produced. In other words, every one of these revolving funds is an asset, the balance shows up as an asset in the statement of assets and liabilities of Canada. Now, that would be covered in our normal audit of the accounts of Canada. The second group are organizations set up by acts of Parliament some of whom appoint the Auditor General of Canada as auditor. This empowers us to audit those accounts. The Economic Council of Canada, I think, is a good example.

The Chairman: On the same point, Mr. Huntington.

• 1210

Mr. Huntington: Yes. A fine point and I hope I am not nit picking, but, you mentioned that if they are set up in the assets of Canada, that is, funds have come from the consolidated revenue fund, they fit within a certain group and yet the group listed on page 62, Air Canada and Canadian National. They, in fact, are receiving funds from the consolidated revenue fund in that they defer their interest payable. This is a point that continues to trouble me as I dig into the public accounts here. Why are they excluded? I think the point being made over here is a very valid one.

The Chairman: Yes. If you gentlemen would look at page 62 it states:

The Auditor General is not the auditor or joint auditor of the following Crown Corporations and public instrumentalities:

and it lists eight. Your question . . .

Mr. Martin: And that implies, Mr. Chairman, those are the only eight areas of public expenditures which the Auditor General is not the auditor of.

[Interprétation]

Le président: Monsieur Martin.

M. Martin: Monsieur le président, je regrette d'insister, mais ce n'est pas encore très clair.

Le président: C'est un point très intéressant.

M. Martin: Vous avez dit que vous encouragez les organismes et que vous étiez heureux de . . .

M. Douglas: Oui.

M. Martin: Est-ce une obligation . . .

Le président: Il a également dit «lorsque», monsieur Martin.

M. Martin: . . . pour vous, lorsque le Parlement adopte une loi, créant un organisme, une commission, ou un conseil—quel que soit le nom—autre qu'une société de la Couronne, de vérifier automatiquement les dépenses et revenus de cet organisme chaque année, ou bien faut-il pour cela une mention spéciale dans la loi? Si la loi ne stipule rien de tel, avez-vous quelque obligation?

M. Douglas: Il faut établir ici une distinction. Cette liste couvre diverses sortes de comptes et de fonds qui sont financés par le biais du Fonds du revenu consolidé et qui font partie de notre travail de vérification, qu'on nous le demande ou non. Tout dépend du genre de bilan supplémentaire qui est produit. En d'autres termes, chacun des fonds renouvelables constitue un avoir à titre de solde dans l'état de l'actif et du passif du Canada. Normalement, cette question relève de notre vérification des comptes du Canada. Le deuxième groupe comprend des organisations établies à la suite d'une loi du Parlement et certaines de ces organisations nomment l'Auditeur général du Canada comme vérificateur des comptes. Ceci nous donne donc le pouvoir de vérifier ces comptes. Le Conseil économique du Canada en est, je pense, un bon exemple.

Le président: Vous avez la parole, monsieur Huntington.

M. Huntington: Oui. Je ne voudrais pas couper les cheveux en quatre, mais vous avez mentionné que si ces fonds font partie de l'actif du Canada, c'est-à-dire que si les fonds proviennent du Fonds du revenu consolidé, si ces organismes font partie d'un certain groupe, et pourtant, à la page 66, on mentionne Air Canada et le Canadien National . . . Ceux-ci reçoivent des fonds du Fonds du revenu consolidé en ce sens qu'ils diffèrent le paiement de leurs taxes et des intérêts échus. Voilà une question qui m'intrigue si je parcours les comptes publics: pourquoi exclut-on ces groupes? Je crois que cette question est très pertinente.

Le président: Oui. Messieurs, si vous examinez la page 66, vous verrez:

L'Auditeur général n'est ni le vérificateur ni le vérificateur adjoint des sociétés de la Couronne et des organismes publics qui suivent:

ensuite, nous avons une liste de huit organismes. Votre question . . .

M. Martin: Voilà donc uniquement huit domaines de dépenses publiques où l'Auditeur général n'intervient pas.

[Text]

**The Chairman:** Yes. Would you comment on those questions raised by Mr. Martin and Mr. Huntington, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** I think, as Mr. Douglas has pointed out, the Auditor General is required to sign the accounts of Canada. The certificate is a legal type of certificate. So really, I think as Mr. Douglas tried to explain, the public accounts should contain, and do contain, to the best of my knowledge at least, details of all revenues and all expenditures that affect the consolidated revenue fund of Canada. Now, some of these agencies that we list deliberately in 317, which is interesting the Committee, are of a type where the transactions are included in the public accounts of Canada and therefore are audited. There is no question of them not being audited. For better accounting purposes, better presentation, better disclosure, over the years we have encouraged these various funds to produce statements which could be capable of presenting the results of the agency's operations and their financial position in the traditional sense and they are subject to separate audit. In other words, when Mr. Douglas used the word "encouraging" it is really the plan that we always have to try to encourage better disclosure, better means of presenting information. It is not a question of whether we are allowed or not to audit. We certainly do have the right and the responsibility, the mandate, and to discharge that we must do the audit. I think where it lends itself to a better presentation of financial information, even though it may not be mandatory, we have encouraged that type of thing. Is that correct, Mr. Douglas?

**Mr. J. R. Douglas:** That is correct.

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. J. R. Douglas:** A good example is the Unemployment Insurance Commission. Many years ago there were no formal financial statements produced but we audited. That did not mean that we did not audit it. We audited the account because it was part of the consolidated revenue fund.

**The Chairman:** Thank you Mr. Douglas. Now, if there are no further questions to Mr. Boomgaardt or Mr. Bradshaw we will ask them to retire and carry on our questioning with the next witnesses. Agreed? Thank you, Mr. Boomgaardt and Mr. Bradshaw. Mr. MacDonell. You are on stage, sir.

**Mr. MacDonell:** I made reference, both in the report and in our matters of special importance and interest, this morning to the changing professional standards and practices of the office. It rather startled me when I arrived on site two and one half years ago to find that there was very little, very little in the common body of knowledge or the literature generally which applied to standards of accounting for governmental bodies. Certainly very little in the Canadian literature. Auditing is auditing and, therefore, the same practices and principles can be readily adapted to governmental bodies from the private sector.

But accounting is a different story, we have put a lot of emphasis, a lot of our time, effort and resources on it. We have retained outside help, professional help, to help us to do this. I think we have had an average of three or four people full time on this for over two years. With your permission, sir, I would like Mr. Kelly, who is heading this area of our office, to give you a brief account of what we

[Interpretation]

**Le président:** C'est exact. Monsieur Macdonell, voulez-vous apporter des remarques au sujet des questions soulevées par M. Martin et M. Huntington?

**M. Macdonell:** Je crois, comme M. Douglas l'a fait remarquer, que l'Auditeur général doit signer les comptes du Canada. Il s'agit d'un certificat légal. Par conséquent, comme M. Douglas a essayé de l'expliquer, les Comptes publics devraient inclure et ils le font autant que je sache, des détails sur toutes les recettes et dépenses qui touchent au Fonds du revenu consolidé du Canada. Pourtant, certains des organismes que nous trouvons au 3.17 et qui intéressent le Comité sont des organismes qui font des transactions qui s'insèrent dans les comptes publics du Canada et qui, par conséquent, sont sujettes à vérification. Ces comptes sont donc bien vérifiés. Et afin d'obtenir une meilleure comptabilité, un meilleur exposé, une meilleure divulgation, nous avons encouragé ces différents fonds à fournir des états indiquant selon le mode traditionnel les résultats des opérations de l'organisme ainsi que sa situation financière. Ces états sont sujets à des vérifications de comptes distinctes. En d'autres termes, lorsque M. Douglas utilise le mot «encouragé», il indique ici que nous essayons toujours d'encourager des meilleurs processus de divulgation et de présentation des renseignements. La question n'est pas de savoir si on nous permet ou on ne nous permet pas de faire la vérification des comptes. Il n'y a pas de doute que nous avons un droit, une responsabilité, un mandat, et que, par conséquent, cette vérification des comptes nous devons la faire. Donc, nous avons encouragé ces organismes à mieux présenter les renseignements financiers, même si cette procédure n'était pas obligatoire. Est-ce exact, monsieur Douglas?

**M. J. R. Douglas:** Eh, oui.

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. J. R. Douglas:** Je donnerai comme exemple la Commission d'assurance-chômage. Il y a beaucoup d'années, celle-ci ne fournissait pas d'états financiers officiels. Cependant nous faisons la vérification des comptes. Car ces comptes entraient dans le cadre du Fonds du revenu consolidé.

**Le président:** Merci, monsieur Douglas. Si vous n'avez plus de questions à poser à M. Boomgaardt ou à M. Bradshaw, nous allons leur demander de se retirer et nous allons poser nos questions aux prochains témoins. Êtes-vous d'accord? Merci, monsieur Boomgaardt et monsieur Bradshaw. Monsieur Macdonell, à votre tour.

**M. Macdonell:** J'ai mentionné à la fois dans le rapport et dans le cadre des questions d'intérêt d'importance spéciale ce matin, que les normes et pratiques professionnelles du bureau s'étaient modifiées. Lorsque j'ai commencé mon travail il y a deux ans et demi, j'ai constaté avec surprise qu'on n'avait pas beaucoup d'éléments, de documents qui s'appliquaient aux normes de comptabilité des organismes gouvernementaux. En tout cas, il y en avait très peu dans les annales canadiennes. Les principes de toute vérification comptable sont les mêmes et c'est pourquoi on peut facilement adapter les principes et les normes du secteur privé aux organismes gouvernementaux.

Mais la comptabilité est autre chose, et il nous faut passer beaucoup de temps là-dessus. Nous avons retenu les services de spécialistes de l'extérieur du gouvernement pour nous aider. Depuis 2 ans, trois ou quatre personnes en moyenne y ont travaillé à plein temps. Avec votre permission, monsieur, j'aimerais que M. Kelly, directeur de ce service dans notre bureau, vous donne un bref aperçu de ce

## [Texte]

are trying to accomplish here and what the results are to date.

**The Chairman:** Thank you. We are glad to have you with us, Mr. Kelly.

• 1215

**Mr. J. J. Kelly (Director General, Professional Practices, Office of the Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman.

Our particular responsibilities in Professional Practices are to develop and maintain sound, uniform auditing standards and practices for the office of the Auditor General. These practices are, basically, in accordance with the auditing standards of the major professional institutes in North America, both the CICA and the AICPA.

The branch is also responsible for conducting on-going research in accounting and auditing matters for the purpose of providing technical advice and consultative advice to our audit personnel in the field, and also to contribute to the development of uniform standards and generally accepted practices in accounting in the government sector.

Our principal concern this year, since my tenure in any case, has been with the development of an audit manual, which will set out our audit approach and codify the auditing standards we expect the Office to follow. As Mr. Macdonell has mentioned, the Office has adopted a systems-based auditing approach. This is being systematically implemented this year, in this audit, by the issuance of various sections of the audit manual in accordance with the way our examination proceeds.

We have also introduced this year, as is mentioned in the report, a number of audit tools for the use of our staff, including internal control questionnaires, uniform methods and procedures flow-charting systems, statistical sampling where applicable, and certain other techniques related to computer auditing, for example.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kelly.

Before I ask for questions of Mr. Kelly, I would point out to the Committee that we still have Mr. Desautels, who is Director General, Public Accounts and International Audits, and we still have Mr. Raymond Dubois, Director General, Special Audits Inquiries, paragraphs 3.19 and 3.20 to deal with before we adjourn. So I would ask you to make your questions brief, and the answers equally brief, Mr. Kelly. My first questioner is Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I will be very brief. It is my understanding that the Office of the Auditor General has always been concerned with post auditing, which turns up all sorts of problems and indicates, after the fact, that money was spent improperly or that something was done that ought not to have been done. It seems to me that there should be some way now, with our computer setups—and with all the departments having access to computers, that data should be available—that the Auditor General should be considering preaudits. I am wondering if Mr. Kelly would care to comment on this.

## [Interprétation]

que nous tentons d'accomplir et des résultats que nous avons obtenus jusqu'à maintenant.

**Le président:** Merci. Nous sommes heureux de vous accueillir ici, monsieur Kelly.

**M. J. J. Kelly (Directeur général, Normes professionnelles, Bureau de l'Auditeur général):** Merci, monsieur le président.

La Direction des normes professionnelles est chargée d'élaborer et de maintenir des normes et des pratiques de vérification uniformes et valables pour le bureau de l'Auditeur général. Fondamentalement, ces pratiques sont conformes aux normes de vérification des instituts professionnels les plus importants en Amérique du Nord, l'ICCA et l'AICPA.

La Direction est aussi chargée d'effectuer des recherches sur les questions de vérification et de comptabilité afin de conseiller du point de vue technique et d'orienter notre personnel chargé de la vérification, et aussi de contribuer à l'élaboration de normes uniformes et de pratiques généralement admises dans le secteur gouvernemental.

Cette année, du moins depuis que j'ai été nommé, nous sommes surtout occupés de rédiger un manuel de vérification qui décrira notre méthode de vérification et établira les normes de vérification que le bureau doit suivre. Comme M. Macdonell l'a mentionné, le bureau s'est orienté vers une vérification des systèmes. Nous appliquons systématiquement la méthode en distribuant des chapitres du manuel de vérification conformément à la façon dont procède notre examen.

Nous avons aussi introduit cette année, comme il est mentionné dans le rapport, un certain nombre d'instruments de vérification à l'intention de notre personnel, notamment des questionnaires de contrôle interne, des systèmes de graphique d'acheminement, des échantillonnages statistiques s'il y a lieu et d'autres techniques comme, par exemple, la vérification par ordinateur.

**Le président:** Merci, monsieur Kelly.

Avant que vous ne posiez des questions à M. Kelly, je vous ferai remarquer que nous devons encore entendre, avant d'ajourner, M. Desautels, directeur général des comptes publics et des vérifications internationales, et M. Raymond Dubois, directeur général des vérifications spéciales/enquêtes, au sujet des paragraphes 3.19 et 3.20. Je vous demanderais donc de poser des questions très brèves et de répondre brièvement aussi, monsieur Kelly. J'ai tout d'abord sur la liste M. Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Je serai très bref. D'après moi, le bureau de l'Auditeur général s'est toujours préoccupé des vérifications qui révèlent après coup toutes sortes de problèmes et démontrent trop tard que des fonds ont été dépensés de façon inappropriée ou qu'on a fait quelque chose qui ne devait pas être fait. Vu que nous avons maintenant des ordinateurs, que tous les ministères y ont accès, et que les données sont disponibles, l'Auditeur pourrait sans doute effectuer des pré-vérifications. M. Kelly pourrait-il répondre à cette question?

[Text]

**The Chairman:** Mr. Kelly.

**Mr. Kelly:** I think there is a legitimate role for the Auditor General's Office, in the review of proposed computer systems, for example, prior to their implementation to ensure that they do provide adequate audit trails and that their requisite internal controls are in place. However, many a slip is made between the cup and the lip, and I think the implementation and execution and operation of the system must be subject to continual audit since all systems are subject to continual change.

**Mr. Macdonell:** Could I supplement, Mr. Kelly's answer?

• 1220

**The Chairman:** Yes. Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I think Mr. Robinson has dealt with a very important question. He mentioned the word "pre-audit". Transaction auditing is essentially compliance auditing to see that legal authority existed for expenditures and that money was not spent in excess of the amount authorized. That continues to go on and is part of our responsibilities under the Financial Administration Act.

What we have done now and have been working up to for the past two and a half years is the full application of system auditing. System auditing does look ahead. System auditing looks at whole procedures, the whole system of reporting budgetary control, the whole aspect, the organization, if you will. In this sense, I think the answer to Mr. Robinson's question is that the whole Financial Management and control Study, which was the first project into specialized inquiries, has reported to Parliament on the adequacy or otherwise of the system. Those are the root causes of transactions being bad. So I think we are doing a great deal in response to the point Mr. Robinson has made, sir.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. This brings me back to an examination of a deputy minister the Committee was privileged to have last year when we were examining an inventory in the Department of National Defence. We were talking about a computer program going in to control those affairs and that inventory. I believe it is on record that the responsibility for that program was strictly the deputy minister's. At that point in time, the deputy minister, I believe, was a chartered accountant and had perhaps the qualification for such a program. Subsequently, that deputy minister has moved over to the another department.

It bothered me at the time that a program of that magnitude, that software program going in on that calibre of hardware, was really under very decentralized or such individualistic responsibility. I questioned in my mind at that time whether the deputy minister should really have that responsibility, as he put on the record. I am asking if your department, particularly in this section now, is concerned with this.

The second point I want to make is—and I obviously cannot relate source—I have been advised by programmers outside of the government that the hardware we have in our computer programs here is terribly underutilized. In this aspect of your studies, are you concerned with this, and can we have a report on what your opinion is as to the utilization of the hardware we have?

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Kelly.

**M. Kelly:** Je crois que le bureau de l'Auditeur général devrait par exemple, réviser le systèmes informatiques avant qu'on ne les applique, pour s'assurer qu'ils fournissent des données appropriées sur la vérification et que les contrôles internes nécessaires existent. Quoi qu'il en soit, toute entreprise de ce genre est soumise à des vicissitudes et j'estime que la mise au point, l'application et l'exploitation du système doivent faire l'objet de vérifications constantes étant donné que tout système subit des changements fréquents.

**M. Macdonell:** J'aimerais ajouter quelque chose à la réponse de M. Kelly.

**Le président:** Allez-y, monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je crois que la question de M. Robinson est très pertinente. Il a employé le mot «pré-vérification». La vérification des transactions constitue une vérification obligatoire qui permet de constater que toute dépense est effectuée en vertu d'un pouvoir légal et que le montant autorisé n'est pas dépassé. Ceci est toujours vrai et fait partie de nos responsabilités aux termes de la Loi sur l'administration financière.

Au cours des deux dernières années et demie, nous avons tenté d'instaurer la vérification des systèmes. Ce type de vérification est tourné vers l'avenir. Il s'agit d'une vérification de toute la procédure, de l'ensemble des déclarations aux fins de contrôle budgétaires, en un mot, de toute l'organisation. Voilà pourquoi on pourrait dire, en réponse à la question de M. Robinson, que l'étude de la question et du contrôle financiers, premier projet de nos enquêtes spécialisées, renseigne le Parlement sur l'efficacité ou l'inefficacité du système. Car c'est dans un système qu'une mauvaise transaction tire ses origines. Voilà pourquoi je crois que nous faisons beaucoup pour résoudre le problème soulevé par M. Robinson.

**Le président:** Merci, monsieur le président.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Ceci me rappelle la déposition d'un sous-ministre que le comité a eu l'occasion d'interroger l'année dernière, alors que nous faisons l'inventaire du ministère de la Défense nationale. Nous parlons alors d'un programme informatique qui permettrait de contrôler certaines activités du ministère. On a alors dit, et l'on peut vérifier ce renseignement, que la responsabilité de ce programme incombait au sous-ministre. Ce sous-ministre est en l'occurrence un expert-comptable et il a la compétence nécessaire pour s'occuper d'un tel programme. Par la suite, ce sous-ministre a cependant été nommé à un autre ministère.

A l'époque, je m'inquiétais qu'un programme de cette envergure, mettant en cause un logiciel et un matériel à l'avenant, soit aussi décentralisé et relève de la responsabilité d'une seule personne. Je me suis demandé alors si le sous-ministre devrait assumer cette responsabilité dont il nous parlait alors. Votre Bureau se préoccupe-t-il de cet aspect?

Autre chose: j'ai appris de sources que je ne peux pas divulguer, de programmeurs qui ne font pas partie du gouvernement, que notre matériel informatique est grandement sous-utilisé. Votre étude s'attarde-t-elle à cet aspect? Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de l'utilisation que nous faisons de notre matériel informatique?

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I have to scratch my head a bit on that one. I will put it this way.

The responsibilities of the Auditor General are laid down in the Financial Administration Act. They deal, particularly in Section 51, which is the compliance with legal requirements, and in Section 58, with rules and procedures. Nowhere in the present Financial Administration Act that I have been able to find does it authorize the Auditor General to question the quality of a computer installation in terms of its being used up to capacity, whether it is properly designed, whether the output is effectively doing a proper job.

Now, in the Financial Management and Control Study, which is the heart and soul of the 1975 report, we have had many things to say, many things to say about the point that Mr. Huntington has made reference to. In particular, we have referred to the lack, in our judgment, of adequate central guidance of the whole financial management control function in government. We consider that that is laid upon the Treasury Board by law. We do not think it has been discharged effectively. We have not backed away from saying exactly that. That is where the responsibility lies.

• 1225

As I understand it, a few meetings from now the response to the government to these recommendations will be laid before the Committee, sir. With respect, I feel that that is a very logical question to be asked when the senior representatives of the Treasury Board secretariat will be here because it is all dealt with in another section of my report. I question in a way whether we should have a greater responsibility than to see that those things are being done well, but not to do them ourselves. That is the way I interpret them in any event, sir.

I am sure that that question will come up at the appropriate time in these series of hearings in response to various sections of our report, in particular the first 120 pages of the supplement which deals with the government-wide issues that we raised for consideration by Parliament.

**The Chairman:** Thank you.

Now gentlemen, if there are no further questions on that point, we have still two witnesses to examine. Did you have any further questions?

**Mr. Huntington:** I realize that you rushing down here, Mr. Chairman, and that you have a problem, but we have a report here that has taken some two and a half years to prepare.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Huntington:** The steering committee has given us four meetings, and I just think this is too important to the country to rush through in this manner. Is there more time available? I do not want to hold you up now with your witnesses.

**The Chairman:** There is more time available but we would have to rearrange our schedule, Mr. Huntington. We can sit until 12.45 if that is the wish of the Committee. We still have two more witnesses to hear.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je ne peux répondre à cette question.

Je vous dirai cependant que l'Auditeur général trouve la définition de ses responsabilités dans la Loi sur l'administration financière. À l'article 51, plus précisément, qui traite du respect des exigences légales et à l'article 58, qui traite des règlements et de la procédure. La Loi sur l'administration financière ne précise nullement que l'Auditeur général a le droit de remettre en question la qualité des installations informatiques du point de vue de leur utilisation, de leur conception ou de l'application des données qu'elles permettent d'obtenir.

Quoi qu'il en soit, notre étude de la gestion et du contrôle financiers, laquelle constitue le fondement du rapport 1975, révèle plusieurs choses au sujet de ce que vient de soulever M. Huntington. Notamment, nous y parlons de toute cette fonction que représentent la gestion et le contrôle financiers dans le gouvernement et du manque d'orientation et de centralisation adéquates. À notre avis, cela incombe au Conseil du Trésor, aux termes de la loi. Nous croyons cependant qu'il n'a pas pleinement assumé cette responsabilité. Nous n'hésitons pas à le dire, car c'est à lui que cela incombe.

Si je comprends bien, ce comité connaîtra d'ici quelques réunions la réaction du gouvernement aux recommandations. C'est une chose peu logique à demander aux représentants du secrétariat du Conseil du Trésor puisqu'une autre section de mon rapport en parle. Je doute que nous devions être responsables d'autre chose que de la bonne marche des travaux, que nous devions les accomplir nous-mêmes. De toute façon, c'est mon interprétation.

Je suis certain qu'on soulèvera cette question au moment opportun lors des audiences tenues en réponse aux diverses sections de notre rapport, spécialement sur les 120 premières pages du supplément, qui traitent des questions gouvernementales destinées à l'étude du parlement.

**Le président:** Merci.

Si vous n'avez plus de questions, messieurs, je passerai la parole aux deux autres témoins. Avez-vous d'autres questions?

**M. Huntington:** Monsieur le président, je suis conscient des limites du temps dont nous disposons. Toutefois, nous avons devant nous un rapport important, qui a été en préparation durant deux ans et demi.

**Le président:** En effet.

**M. Huntington:** Le comité directeur nous a accordé 4 réunions. Cette question est si importante pour la nation qu'il est mauvais d'en précipiter l'étude. Pouvons-nous disposer de plus de temps? Je ne veux pas retarder le déroulement de la réunion.

**Le président:** Nous pouvons discuter plus longuement, mais il faut réaménager notre horaire. Si les membres du comité le souhaitent, nous siégerons jusqu'à 12 h 45. Deux autres témoins sont ici ce matin.

[Text]

**Mr. Huntington:** I do not wish to hold up your meeting.

**The Chairman:** Have you a further question on this item?

**Mr. Huntington:** Yes. I want to ask the Auditor General if this is part of the legislative recommendations that he might be bringing forth in the 50 per cent legislative problems and 50 per cent within your jurisdiction? May we expect suggestions for amendments to the Financial Administration Act to come from your department?

**Mr. Macdonell:** Not to come from our department, sir, but this particular report of the Independent Review Committee obtains under Recommendation No. 3 a recommendation that would involve legislation action. It is Appendix E to our 1975 report. The recommendation is Recommendation No. 3, subsection (iii). It says:

Money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament...

Which is part of the present legislation, but this is new:

... or value for money has not been obtained for any expenditure or expenditures, ...

Now the definition of value for money is divided into three parts by the committee. One would be economy. In other words, have expenditures been made with due regard for economy? The second part of that would be: have expenditures been made with due regard for efficiency? The third would be: is there in place an adequate system to ensure that the effectiveness of programs are under appropriate surveillance? The recommendation is that we satisfy ourselves that there is an adequate system in place and operating effectively.

So I would reply to Mr. Huntington that in the legislation that I hope is being prepared, that question will certainly be dealt with. When I say "dealt with", at least it will not go unnoticed if it is not dealt with, I would expect.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Jus to follow up on Mr. Huntington's point, I would simply like to endorse what I sense is a feeling of Mr. Huntington that we should move extremely cautiously in not attempting to speed up this initial process of our examination of the public accounts for this past year. I realize it may play a bit of havoc with some of our designated schedules, but it seems to me that at no time in recent Canadian history has there been more sensitivity over the whole question of public expenditures, the manner in which they are made, and the care that is being taken with them. I think most of us have been tremendously impressed with the group of people that the Auditor General has managed to assemble in his office at present. I think some of these very fundamental points such as the use of hardware in the very expensive area of computers is something that bears discussion in a forum such as this.

• 1230

I know your problem, Mr. Chairman; I was at the steering committee meeting and I hope that we take sufficient time to ensure that some of these very fundamental questions at least are aired and there is a chance for a good discussion back and forth on them.

[Interpretation]

**M. Huntington:** Je ne veux pas causer de délai.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions sur ce point?

**M. Huntington:** Je veux demander à l'Auditeur général s'il s'agit des recommandations législatives qu'il soumettra: 50 p. 100 ayant trait à la législature et 50 p. 100 étant de sa compétence? Votre département ministériel présentera-t-il des suggestions d'amendements à la Loi sur l'administration financière?

**M. Macdonell:** Nous ne ferons pas ce genre de recommandations. Cependant, le Comité indépendant de révision a préparé une recommandation qui pourrait mener à des mesures législatives. Vous la trouverez à l'annexe E de notre rapport 1975. Il s'agit de la recommandation n° 3 paragraphe (iii). Elle se lit comme suit:

Des sommes d'argent ont été dépensées pour des fins autres que celles auxquelles le Parlement les avait affectées...

C'est ce qu'on trouve dans la loi actuelle, mais ce qui suit est nouveau.

... et tous les cas où une valeur en contrepartie de l'argent dépensé n'a pas été reçue, ...

Le Comité divise en trois parties la définition de valeur en contrepartie de l'argent dépensé. La première porte sur l'économie. En d'autres termes les dépenses ont-elles tenu compte de l'aspect économique? Le second point: Les dépenses ont-elles été faites selon les règles de l'efficacité? Le troisième: Disposons-nous de systèmes adéquats pour vérifier l'efficacité des programmes? La recommandation demande un système approprié et efficace.

Je réponds donc à M. Huntington qu'à l'intérieur des mesures législatives en préparation je souhaite que l'on traite cette question. A tout le moins, j'espère qu'on ne la passera pas sous silence.

**Le président:** Merci. Monsieur Martin.

**M. Martin:** Suite aux commentaires de M. Huntington, je veux simplement appuyer sur la nécessité d'examiner lentement les comptes publics de 1975. Il est vrai que cela dérangera les horaires établis. Jamais dans l'histoire du Canada des dernières années, le public a-t-il été aussi sensible à toute la question des dépenses publiques, de la façon qu'elles sont faites et du soin accordé à leur vérification. La plupart d'entre nous, sommes favorablement impressionnés par la qualité du personnel du Bureau de l'Auditeur général. Ce Comité doit discuter de certains points fondamentaux, tel que l'utilisation de l'informatique dans le domaine de la vérification.

Je connais votre problème, monsieur le président, j'ai assisté à la séance du comité de direction et j'espère que nous prendrons suffisamment de temps pour éclaircir certaines de ces questions fondamentales et en discuter.

[Texte]

**The Chairman:** There is no intent on the part of the Chair to limit discussion. I simply point out to the Committee that we have lined up an orderly program of work for the Committee; our next meeting will be the Report on the Study of the Accounts of Canada which has been circulated to you; and at each and every meeting, if we budget our time, we can deal with the matters that are of interest.

We do not want to impose additional work-loads on these men unnecessarily; they have come here this morning, I think we should hear Mr. Desautels and Mr. Dubois and question them if briefly.

So I would thank Mr. Kelly and ask Mr. Desautels, the Director General of Public Accounts and International Audits, if he would please come forward to make a brief statement. Then our first questioner will be Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman. . .

**Mr. Chairman:** Yes.

**Mr. Flynn:** . . . on a point of order. I concur with the remarks made by Mr. Huntington and Mr. Martin, I would just like to suggest to you that if you will, because of the importance of this type of meeting, save my space for the first meeting, and for the next meeting put me first on the list. And you might like. . .

**The Chairman:** You shall. . .

**Mr. Flynn:** . . . to have the Auditor General and his staff think about the title of my question which is simply: the auditors are coming.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** Thank You.

**The Chairman:** Mr. Desautels.

**M. L.-Denis Desautels** (Directeur général, Comptes publics): Monsieur le président, tel qu'indiqué au paragraphe 3.19, le mandat du Canada comme membre du Comité des commissaires au compte des Nations unies a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 1974 et il s'agit d'un mandat de trois ans. Les autres membres de ce Comité sont, premièrement, le Pakistan dont le mandat se termine cette année et qui sera remplacé par le Ghana, débutant en 1976. Le troisième membre, la Colombie, en fait partie depuis assez longtemps. De plus les responsabilités du Canada s'étendent à l'Office des Nations unies à Genève, le Programme des Nations unies pour le développement à New-York et le Fonds des Nations unies pour le développement industriel à Vienne. Le Programme des Nations unies pour le développement à New York est sans doute le plus important de nos mandats de vérificateurs des Nations unies.

L'an dernier, nous avons fourni environ 15 différentes personnes du personnel du bureau du Vérificateur général qui, ensemble, ont travaillé pour un total d'environ 7 années-hommes à la vérification des Nations unies. Évidemment les coûts associés à ce travail sont remboursés par les Nations unies à même le budget établi par les Nations unies.

J'aimerais parler très, très brièvement de l'importance du mandat que nous avons aux Nations unies. Vous savez sans doute que les rapports qui sont préparés par les membres du Conseil du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies sont présentés à l'Assemblée générale des Nations unies et de plus sont discutés en public par le cinquième Comité des Nations unies. On peut

[Interprétation]

**Le président:** Je n'ai certainement pas l'intention de limiter la discussion, mais je ferai remarquer au Comité que nous avons tout un programme et que notre prochaine séance se rapportera au rapport sur l'étude des comptes du Canada qui vous a été distribué, et que si nous réglémentons bien notre temps, nous pourrions traiter des questions importantes.

Je ne voudrais pas imposer à ces personnes un travail supplémentaire non nécessaire; elles sont venues ce matin et je crois que nous devrions entendre M. Desautels et M. Dubois et leur poser très brièvement des questions.

Je remercierai donc M. Kelly et demanderai à M. Desautels, directeur général des comptes publics et des vérifications internationales de bien vouloir s'avancer afin de présenter un bref exposé. La première personne à poser des questions sera M. Flynn.

**M. Flynn:** Monsieur le président, . . .

**Le président:** Oui.

**M. Flynn:** . . . j'invoque le Règlement. Je suis d'accord avec les remarques faites par M. Huntington et M. Martin, mais je voudrais proposer, vu l'importance de cette réunion, que vous me réserviez une place pour la première séance et que vous me mettiez le premier sur la liste de la séance suivante. Et peut-être . . .

**Le président:** Vous . . .

**M. Flynn:** . . . que l'Auditeur général et son personnel pourront réfléchir sur le titre de ma question qui est simplement: nous allons avoir des vérificateurs des comptes . . .

**Le président:** Merci, monsieur Flynn.

**M. Flynn:** Merci.

**Le président:** Monsieur Desautels.

**Mr. Denis Desautels** Director General, Public Accounts): Mr. Chairman, as indicated in paragraph 3.19, the mandate of Canada as a member of the Board of Auditors of the United Nations, which started on July 1st, 1974, is a mandate of three years. The other members of the Committee are, first, Pakistan, whose mandate ended this year and which is going to be replaced by Ghana starting 1976. The third member, Columbia, has been there since a long time. Also the responsibilities of Canada concern the Office of the United Nations in Geneva, the United Nations development program in New York, and the United Nations Industrial Development Fund in Vienna. The United Nations Development program in New York is likely to be the most important of our auditors mandate at the United Nations.

Last year, we gave them about 15 people from the Auditor General's Office and these people worked about seven man-years for auditing at the United Nations. Of course, the costs of such work are reimbursed through the budget of the United Nations.

I would like very briefly to talk about the importance of this mandate. As you know, reports which are prepared by the members of the Council of the Board of Auditors of the United Nations are presented to the General Assembly of the United Nations and are discussed in public by the Fifth Committee of the United Nations. We can also add that all these reports are distributed to all the delegations of

[Text]

également ajouter que tous ces rapports sont fournis à toutes les délégations des pays membres des Nations unies. Donc, comme vous pouvez le voir, il s'agit pour le Canada, d'une occasion d'étendre son image internationale, mais par contre, il y a une responsabilité évidente d'effectuer un travail de première qualité. Cette responsabilité est également accrue du fait que le Canada semble être très respecté aux Nations unies et que notre travail en tant que vérificateurs des Nations unies doit être à la hauteur de notre réputation.

Je dois donc ajouter, en terminant, que, pour l'année en cours, nous nous sommes fixé certains buts visant à être à la hauteur du mandat qui nous a été confié. Donc, nous sommes actuellement en train de faire une évaluation de nos méthodes de travail, de la qualité du travail et des rapports qui sont produits par le Canada dans le cadre de son mandat aux Nations unies. Nous voulons nous assurer ensuite que le Canada joue vraiment un rôle de premier plan comme membre du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies et finalement, nous cherchons à améliorer sensiblement la collaboration entre les différents membres de ce Comité puisque le Canada, même s'il n'est qu'un des trois membres de ce Comité, est responsable de la vérification. Merci.

**The Chairman:** Thank you, Monsieur Desautels. Have we any specific questions? Mr. Robinson.

• 1235

**Mr. Robinson:** Just one question, really. How long has Canada been carrying out this function for the United Nations as one of the auditors and is this considered as a permanent position?

**The Chairman:** Mr. Desautels.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, Canada has been a member of the Board of Auditors of the U.N. for different periods from the very formation of the U.N. We have not been a member for the full period but for various specific terms; and the terms go for three-year periods. The current term, as I mentioned at the outset, will expire in June 1977. It could be, if we so choose, be renewed at that point.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. Robinson:** Yes. Are the accounting principles used in the United Nations accounts the same as we have for our own Canadian accounts?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, this is one of our major problems in auditing the accounts of the United Nations. The accounting principles are very difficult to find and to define. They are a combination of many different customs and this is a problem that in this re-evaluation of our role we are seeking to get a handle on.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. A question to the Auditor General, sir. With the importance of the reports that you have tabled and been responsible for and the obvious skill of direction and executive ability that you are showing, I would not want to have happen to you what can happen to an M.P. around here by picking up too many extracurricular activities. Are your United Nations duties interfering with your ability to bring to completion the very onerous job you have internally here?

[Interpretation]

member nations of the United Nations. So there lies a chance for Canada to enhance its image at the international level, but, of course, the work provided must be of first quality. This responsibility is also increased by the fact that Canada seems to command respect in the United Nations and that this audit work by Canada must be in line with our reputation.

I must also add, finally, that for the present year our established aims are equal to be able to our given mandate. We are therefore making a study of our working methods, of the quality of our work and of the reports produced by Canada within this United Nations mandate. Moreover we want to make sure that Canada is playing a leading role as a member of the United Nations Board of Auditors: finally, we would like to improve appreciably co-operation between the different members of this Board since Canada thought being only one member among three, on this Board, is responsible for audits. Thank you.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Vous avez des questions particulières? Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Une seule question. Depuis combien de temps le Canada assume-t-il ses fonctions pour les Nations Unies et s'agit-il d'une tâche permanente?

**Le président:** Monsieur Desautels.

**M. Desautels:** Monsieur le président, le Canada a fait partie du Comité des Commissaires aux comptes des Nations Unies à plusieurs reprises depuis la création des Nations Unies. Nous n'en faisons pas partie depuis le début mais nous avons assuré plusieurs mandats; chacun de ces mandats porte sur une période de trois ans. Le mandat actuel, comme je l'ai dit au début, prendra fin en juin 1977. Il est fort possible, si nous désirons, qu'il soit reconduit à cette date.

**Le président:** D'autres questions?

**M. Robinson:** Oui. Est-ce que les principes de comptabilité des Nations Unies sont les mêmes que ceux dont nous nous servons au Canada?

**M. Desautels:** Monsieur le président, c'est l'un des principaux problèmes que nous pose la vérification des comptes des Nations Unies. Ces principes de comptabilité sont très difficiles à trouver et à définir. Il s'agit d'un mélange de diverses coutumes et c'est un problème que nous avons l'intention d'aborder lorsque nous réévaluerons notre rôle.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Je m'adresse à l'Auditeur général. Étant donné l'importance des rapports que vous avez déposés et dont vous êtes responsable, étant donné la compétence dont vous faites preuve, je ne voudrais pas que vous ayez les mêmes problèmes que l'un de nos confrères qui s'est lancé dans un peu trop d'activités extérieures. Est-ce que les tâches que vous assumez pour les Nations Unies vous gênent dans l'accomplissement des tâches onéreuses que vous avez entreprises ici?

[Texte]

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I was approached by the Department of External Affairs, by Mr. Ritchie to be specific, before I arrived in Ottawa to ask me whether or not in my judgment it would be appropriate for Canada to stand for re-election. I relied on the advice of the Assistant Auditor General, Mr. George Long, who was then Acting Auditor General pending my arrival in Ottawa. He felt that it was a good thing for our people to get the kind of international experience in auditing and otherwise, so I replied to Mr. Ritchie that acting on the advice given I felt that it would be in order. Since my arrival on site I can assure Mr. Huntington, Mr. Chairman, I am not in high repute in the United Nations for the amount of time that I spent on their affairs. I have to change that a bit now because I am not only Chairman of the Board of Audit, I am also Chairman also of the Panel of External Auditors of the United Nations, so I will no longer be able to spend absolutely the minimum amount of time, thanks to Mr. Long, whom I retained to advise me and to help.

The demands on my personal time have been quite minimal up to now. They will be heavier for the next year but fortunately, Mr. Chairman, as I think you can see this morning, I have a very capable team of colleagues now in place who are quite able to carry on. Mr. Chatelain is away at the present time as Deputy Auditor General but I do not feel that my responsibilities—after all, my primary responsibilities are to Canada—will suffer unduly this year through the extra demands that will be made because of my present responsibilities.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I would like to have it on record that I would prefer our Auditor General to remain in the doghouse for one more year while he nurses this very critical thing through.

I have one other question pertaining to this paragraph. Is the auditor of the International Civil Aviation Organization, again, I am going to ask—and I am sorry to be so repetitive—does this audit only deal with figures? Or does it purview the legal responsibilities in our agreement with that organization, and our behaviour therein, as a country?

**The Chairman:** Mr. Desautels.

• 1240

**Mr. Desautels:** The audit of the ICAO organization is governed by the financial rules of ICAO, which spell out quite specifically the duties of the auditor of ICAO. These duties are, primarily, twofold. First, there is a mandate to perform a financial audit and give an opinion on the financial statements. But there is also a mandate on the part of the auditor to ensure that all the transactions that have come under his attention, in the course of his audit, are within the rules and the financial regulations of ICAO. So, we are not merely doing a financial audit, as in the case of other UN organizations, we are expected to report to the body that governs that organization any transgressions of their financial rules and regulations.

**Mr. Huntington:** Do any of those reports reach this Committee through the Auditor General's report?

[Interprétation]

**M. Macdonell:** Monsieur le président, le ministère des Affaires extérieures, M. Ritchie pour être précis, est entré en contact avec moi avant que je n'arrive à Ottawa; il m'a demandé si, à mon sens, le Canada devait se représenter. J'ai fait confiance à l'Auditeur général adjoint, M. George Long, qui était alors Auditeur général suppléant jusqu'à mon arrivée. Il estimait que notre personnel ne pouvait que profiter de cette expérience internationale de la vérification. J'ai donc répondu à M. Ritchie que j'étais d'accord. Depuis que j'ai pris mes fonctions, je peux assurer à M. Huntington, que j'ai mauvaise réputation aux Nations Unies si on considère le temps que je consacre à cette organisation. Les choses vont devoir changer car je ne suis plus simplement président du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies mais également membre du Comité des vérificateurs des Nations Unies; je ne pourrais plus y consacrer un minimum absolu de mon temps, cela grâce à M. Long qui est toujours avec moi et qui m'apporte une aide précieuse.

Jusqu'à présent, j'ai consacré un minimum de mon temps aux Nations Unies. L'année prochaine, cela ne sera plus possible mais, comme vous pouvez le voir, monsieur le président, je suis entouré de collègues extrêmement compétents qui peuvent très bien poursuivre à ma place. M. Châtelain, qui est vice-auditeur général est absent pour l'instant, mais je ne pense pas que mes responsabilités au Canada, qui, après tout, sont les plus importantes, souffrent de ces responsabilités supplémentaires.

**M. Huntington:** Monsieur le président, je préférerais que l'Auditeur général reste un an de plus dans sa tour d'ivoire, du moins jusqu'à ce que cette période critique soit passée.

Une dernière question au sujet de ce paragraphe. Veuillez m'excuser si je me répète, mais je voudrais savoir si la vérification des comptes de l'organisation de l'aviation civile internationale est une simple vérification comptable? Ou bien êtes-vous chargés également de revoir les responsabilités juridiques contenues dans les accords que nous signons avec cet organisme ainsi que le comportement que nous avons, en tant que pays, au sein de cette organisation?

**Le président:** Monsieur Desautels.

**M. Desautels:** La vérification des comptes de l'OACI est régie par les règlements financiers de l'OACI qui précise les devoirs du vérificateur de l'OACI. Ces devoirs sont doubles. En premier lieu, nous devons procéder à une vérification financière et émettre une opinion sur le bilan financier. Mais l'Auditeur doit également s'assurer que les transactions qu'il a passées en revue au cours de sa vérification sont conformes aux règlements financiers de l'OACI. Il ne s'agit donc pas d'une simple vérification financière comme dans le cas des autres organisations des Nations Unies; on nous demande de prévenir la direction de cette organisation de toute transgression des règlements financiers.

**M. Huntington:** Est-ce que ces rapports parviennent à ce Comité par l'entremise du rapport de l'Auditeur général?

[Text]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** No, sir.

**Mr. Huntington:** Should they?

**Mr. Macdonell:** I feel that the mandate does come to us from the United Nations, and we do report back to the agency itself or to the United Nations, depending on the terms of reference. It would not be a normal thing for us to report to the House of Commons.

**Mr. Huntington:** So, we should watch the United Nations' report on that?

**Mr. Macdonell:** That is right, sir.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen, and thank you, Mr. Desautels.

We will have Mr. Dubois, Director General of Special Audits, give us his statement and, hopefully, we will find time to hear just a report from Mr. Meyers before we adjourn.

**Mr. Dubois.**

**M. Dubois (directeur général, Vérifications spéciales et Enquêtes):** Monsieur le président, la direction des vérifications spéciales et enquêtes fut établie en 1974 pour définir, planifier et diriger des projets ou études qui concernent plus d'un ou l'ensemble des ministères de l'État, ou encore des études qui, de par leur nature, débordent le cadre des activités des vérifications régulières.

Les activités de la direction se présentent sous la forme de projets de diverses natures et envergures exigeant une variété de ressources. C'est pourquoi le personnel affecté aux projets compte non seulement des membres du bureau de l'Auditeur général, mais aussi des spécialistes du secteur privé, de la profession comptable ou autres. Un certain nombre de projets planifiés pour la période 1975-1976, tel que mentionnés au rapport du vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, sont présentement en cours et feront vraisemblablement l'objet d'observations, dans le prochain rapport du Vérificateur général.

Les projets entrepris tel que l'étude du système de la paye, l'analyse des frais de voyages et déménagements et autres seront donc tous terminés à l'exception de celui concernant les subventions et contributions.

Ce projet particulier consiste en une revue systématique de toutes les activités financières dans ce domaine. A cause de son envergure, cette étude qui touche quelques 80 programmes émanant du gouvernement s'étendra sur une période de deux ou trois ans. Cependant, certaines observations pourront être faites concernant ce travail en particulier, selon les résultats des analyses effectuées au cours de la présente période.

Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubois.

We have Mr. Joyal, followed by Mr. Towers.

**M. Joyal:** Merci, monsieur le président. La première remarque que je vais faire, c'est que la Loi sur l'administration financière ne permet pas à un député du Parlement de saisir le Vérificateur général du Canada d'une question d'importance que ce dernier pourrait diriger au service des vérifications spéciales et enquêtes.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Non, monsieur.

**M. Huntington:** Devraient-ils le faire?

**M. Macdonell:** C'est un mandat qui nous est confié par les Nations Unies et c'est à cet organisme ou à l'OACI, selon le mandat, que nous en faisons rapport. Il ne conviendrait pas que nous en soyons responsables devant la Chambre des communes.

**M. Huntington:** Nous pouvons donc consulter le rapport des Nations Unies si nous le désirons?

**M. Macdonell:** Exactement, monsieur.

**M. Huntington:** Merci.

**Le président:** Merci, messieurs, merci, monsieur Desautels.

Nous allons maintenant demander à M. Dubois, directeur général des Vérifications spéciales, de nous faire sa déclaration; nous espérons avoir le temps d'entendre le rapport de M. Meyers avant de lever la séance.

Monsieur Dubois.

**Mr. Dubois (Director General of Special Audits and Inquiries):** Mr. Chairman, the special audits and inquiries Branch was created in 1974 in order to define, plan and manage different projects or studies concerning more than one or the whole of the state departments, or special studies which do not come within the framework of regular audits.

The activities of the branch amount to several smaller or larger projects requiring various resources. For this reason the staff of this branch are not only members of the Auditor General's office but also expert people from the private sector, professional accountants, and so on. As you will see in the Auditor General's report for the financial year ending March 31, 1975, several programs for 1975-76 are being carried on and will undoubtedly be evaluated in the next report.

The current projects, such as study of payroll systems, analysis of travel and removing expenses, among others, will then be over with the exception of that concerning grants and contributions.

This project deals with a complete evaluation of all financial activities in the field. Given its scope, the study, which deals with some 80 government programs, will extend on a period of two to three years. Nevertheless, results of the analysis carried out during the present period should allow us to draw some conclusions before it has ended.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci, monsieur Dubois.

Nous avons maintenant M. Joyal, suivi de M. Towers.

**Mr. Joyal:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, the Financial Administration Act does not allow a member of Parliament to submit to the Auditor General of Canada a question of importance that the Auditor would then transmit to the special audits and inquiries branch.

## [Texte]

Le rapport Wilson n'a pas non plus, dans son évaluation de cet article 62 de la Loi sur l'administration financière, fait de suggestions ni de recommandations pour donner à un membre du Parlement l'autorisation de saisir le Vérificateur général d'une question d'importance sur laquelle il aimerait qu'une vérification spéciale soit faite et de faire rapport à ce membre du Parlement. Comme vous le savez, monsieur le président, ce n'est que l'article 62 qui permet au gouvernement de donner un mandat spécial au Vérificateur général du Canada, lequel mandat spécial fait l'objet d'une tranche dans son Rapport annuel.

• 1245

Or, monsieur le président, je crois que nous devrions avoir la possibilité, à l'intérieur de notre système, même si nous ne procédons pas par l'amendement des dispositions de la Loi sur l'administration financière, de demander au Vérificateur général du Canada de procéder à certaines vérifications et études. J'ai écrit moi-même au Vérificateur général du Canada le 16 janvier dernier et j'ai porté à son attention une question qui me semblait d'une importance certaine dans le contexte des recommandations qu'il avait faites dans ses rapports antérieurs concernant l'augmentation des coûts, des frais de location du gouvernement fédéral. J'aimerais déposer cette lettre du 16 janvier et également la lettre que le Vérificateur général m'écrivait le 22 janvier en réponse à cette lettre du 16.

Vous constaterez, monsieur le président, que cette demande que je fais au Vérificateur général est tout à fait exceptionnelle à l'intérieur des procédures du Comité permanent des comptes publics et je pense qu'il devrait y avoir possibilité pour ce Comité de saisir le Vérificateur général d'une question d'importance et de lui demander de faire rapport dans son Rapport annuel.

Par conséquent, monsieur le président, j'aimerais déposer les deux lettres et demander au Vérificateur général, dans le contexte de ses pouvoirs spéciaux de vérification et d'enquête, s'il peut faire droit à la demande que je lui ai faite et de quelle manière à l'avenir tout membre du Parlement pourrait procéder de façon similaire pour pouvoir porter à son attention des questions d'importance qui sont jugées d'intérêt public dans le contrôle que le Parlement a de l'emploi et de la dépense des deniers publics.

**The Chairman:** Well, is it agreed, gentlemen, that these letters from Mr. Joyal and the response from the Auditor General be attached as appendices to our report today?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Towers:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Towers.

**Mr. Towers:** It seems to me that this is going to take considerable time of the Committee and I was just wondering if the Auditor General is going to be with us at the next meeting that perhaps we could meet 30 minutes earlier or something like that to deal with it because if you want to hear another witness it seems unfair to take up too much time. It is a very, very important issue and I would like to delve into this quite deeply.

## [Interprétation]

Similarly, while analysing section 62 of the Financial Administration Act, the Wilson Report makes no suggestions or recommendations in order to authorize a member of Parliament to submit a question of importance to the Auditor General entailing special audit and report. As you know, Mr. Chairman, Section 62 alone allows the government to give the Auditor General a special term of reference, and this matter is dealt with the annual report.

Mr. Chairman, I believe we should be allowed, within our system and even without amending the Financial Administration Act, to request from the Auditor General of Canada certain special audits and studies. On January 16 last, I wrote a letter to the Auditor General of Canada drawing his attention to a question which I thought important within the context of the recommendations which had been made in previous reports regarding the rise of costs and rents for the federal government. I should like to table this letter dated January 16, as well as the answer the Auditor General sent me on January 22.

Mr. Chairman, you will note that I am following an exceptional procedure for the Standing Committee on Public Accounts, but I believe this Committee should be entitled to submit to the Auditor General a question of importance and ask him to report in his next annual report.

Therefore, Mr. Chairman, I should like to table both these letters and ask the Auditor General whether it is within his power to accept this procedure, and whether it would be possible in the future for any member of Parliament to draw his attention to questions of importance and of public interest, given the control Parliament must assume over the spending of public funds.

**Le président:** Messieurs, vous êtes d'accord pour que la lettre de M. Joyal et la réponse qu'il a reçue du Vérificateur général soient imprimées en annexe à notre procès-verbal d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Towers:** Monsieur le président, j'en appelle au Règlement.

**Le président:** Oui, monsieur Towers.

**M. Towers:** Je pense que le Comité pourrait consacrer un temps considérable à cette question et je me demande si le Vérificateur général sera présent lors de la prochaine séance; nous pourrions nous réunir une demi-heure plus tôt pour traiter de cette question, car aujourd'hui il nous reste un témoin et pas tellement de temps. Il s'agit d'une question particulièrement importante et j'aimerais qu'elle soit étudiée à fond.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Towers, you mean the letters that have just been tabled?

**Mr. Towers:** Not so much the letters but the whole gamut of special audits and inquiries. What I mean is that it is deserving of a certain amount of time of the Committee and if there could be a certain amount of time set aside sometime, I do not care when, but it is very important and it seems that at 12.50 p.m. we have inadequate time to give the credence the whole issue deserves.

**The Chairman:** Mr. Towers, we will be studying that point at our very next meeting and I submit we could raise some of these questions at that time. The Auditor General will be with us. He is going to deal with the report on the study of the Public Accounts of Canada. I have no objection to doing what you suggest but it does involve overlapping with other Committees' hearings and I think, perhaps, we shall have to try and work our study in with the time frame that is allotted to us.

**Mr. Towers:** All right.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Could I dare offer a suggestion, Mr. Chairman? It is quite obvious, to me anyway, that we have tried to cram a little bit too much. I am, frankly, delighted by the interest of the Committee in this section of the report which really has to do with our operations and so on. It serves in many ways to guide us as to what Parliament really want us to do.

Although I am not the author at all of the study of the Public Accounts of Canada, and it is a highly technical and very important document, I am wondering, sir, whether it could be possible to extend to the next meeting some of the questions, particularly the question raised by the Vice-Chairman which was a very fundamental question and would have a tremendous bearing on the resources and my deployment of those resources in accordance with my own judgment or in accordance with directives. It has to do, for example, with the nature of the question asked, if it is a question, and again I speak with respect here, if it is a question that would be thought by some to have political bias, it could very much affect the operations of my office.

If, on the other hand, it is a question of fact—I mean these things are vitally important to us—I do not feel we would be throwing our agenda too much out of line, sir, if we deferred one meeting of the Report on the Study of Accounts and took up these issues again at the next meeting to complete because from the standpoint of our Office these questions are of tremendous importance.

**The Chairman:** There has been another suggestion made that we carry on with our agenda but begin our next meeting with the questions if Mr. Dubois could be with us. Would that be possible, Mr. Dubois?

**Mr. Dubois:** Yes.

• 1250

**The Chairman:** Then we will stick to our agenda but we will, in effect, finish off the program we had for today. We will ask Mr. Dubois and also Mr. Meyers to be with us at our next meeting on Tuesday.

We will start our questioning then and when we are through with that, we will carry on with our Report on the Study of the Accounts of Canada. Is that agreed, gentlemen?

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Towers, vous voulez parler des lettres qui viennent d'être déposées.

**M. Towers:** Pas tant des lettres que du principe même des vérifications spéciales et des enquêtes. J'estime que c'est une question qui mérite d'être étudiée en profondeur par ce comité, et si nous pouvions réserver un certain temps à l'examen, cela serait préférable, car il est déjà midi cinquante et nous n'avons plus le temps d'étudier la question sérieusement.

**Le président:** Monsieur Towers, nous étudierons cette question lors de notre prochaine séance, et vous pourrez poser ces questions à ce moment-là. Le Vérificateur général sera parmi nous. Il doit nous parler du rapport sur l'étude des comptes publics du Canada. Je n'ai rien contre votre proposition, mais nous risquons de siéger à la même heure que d'autres comités; il vaudrait donc mieux étudier cette question pendant les heures de séance que nous avions déjà prévues.

**M. Towers:** Très bien.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais faire une suggestion. J'ai l'impression que nous essayons d'en faire trop. Franchement, je suis enchanté de l'intérêt porté par le Comité à cette partie du rapport qui traite directement de nos opérations. Cela ne peut que mieux nous indiquer ce que le Parlement désire nous voir accomplir.

Bien que je ne sois pas l'auteur de toute cette étude sur les comptes publics du Canada, étude qui constitue, je le répète, un document extrêmement technique et important, je me demande s'il n'est pas possible de remettre à la prochaine séance une partie des questions, en particulier celles qui ont été posées par le président et qui me semblent particulièrement fondamentales, surtout pour l'organisation de mes ressources. Par exemple, on peut s'interroger sur la nature de cette question: si celle-ci, je me permets de le dire, était une question orientée politiquement, elle pourrait avoir des répercussions graves sur le fonctionnement de mes services.

Si, par contre, il s'agit d'une simple question de fait—je le répète, ces choses sont pour nous d'une importance vitale. Nous ne nous écarterions pas trop de notre ordre du jour en consacrant la prochaine séance à cette question qui, du point de vue de notre Bureau, est excessivement importante.

**Le président:** On nous a proposé également de poursuivre l'ordre du jour et de commencer la prochaine séance par l'étude de cette question si M. Dubois est disponible; c'est possible, monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Oui.

**Le président:** Dans ce cas, nous allons nous en tenir à notre ordre du jour et terminer le programme que nous nous étions fixé pour aujourd'hui. Nous allons demander à M. Dubois ainsi qu'à M. Meyers de revenir la prochaine fois, mardi.

Nous commencerons par poser les questions que nous avons à poser, puis nous reprendrons l'étude de notre rapport sur les comptes du Canada. Vous êtes d'accord, messieurs?

[Texte]

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubois. We will ask questions of you at our next meeting as well as of Mr. Meyers.

I would remind the Committee of our next meeting on Tuesday, February 10, 1976, at 11.00 a.m. We will follow the course that I have suggested. I would also ask that copies of the Report on the Study of the Accounts of Canada be brought with you. They have been circulated to all members of the Committee. They are restricted in numbers so it is important that you bring them with you.

Thank you, gentlemen.

**Mr. Towers:** On a point of order, Mr. Chairman. Will the letters of Mr. Joyal be circulated to us so that we would have an opportunity of seeing them prior to the meeting?

**The Chairman:** I am informed that the letters are tabled and the reply of the Auditor General will be translated and will be circulated to you prior to the next meeting.

Thank you, gentlemen and witnesses for being with us. The meeting is adjourned at the call of the Chair.

[Interprétation]

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, monsieur Dubois. Nous vous posons des questions, à vous, ainsi qu'à M. Meyers à notre prochaine séance.

Je rappelle aux membres du Comité que la prochaine séance est prévue pour le mardi 10 février 1976 à 11 heures. Nous ferons ce que nous avons décidé. Je vous demande également d'apporter votre rapport sur l'étude des comptes du Canada. Les rapports ont été distribués à tous les membres du Comité; nous disposons d'un nombre limité d'exemplaires, nous vous demandons donc d'apporter le vôtre.

Merci, messieurs.

**M. Towers:** J'en appelle au Règlement, monsieur le président. Serait-il possible de nous distribuer la lettre de M. Joyal pour que nous puissions la lire avant la séance?

**Le président:** On me dit que les lettres ont été déposées; la réponse de l'Auditeur général sera traduite et vous sera distribuée avant la prochaine séance.

Merci, messieurs, merci messieurs les témoins d'être venus ce matin. La séance est levée.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Tuesday, February 10, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 39

Le mardi 10 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

CAIX 15  
-741  
Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon;  
and

A Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

### CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent;  
et

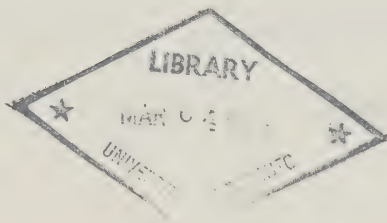
Un rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

On Thursday, February 5, 1976:

Mr. Robinson replaced Mr. Railton.  
Mr. Côté replaced Mr. Francis.

On Monday, February 9, 1976:

Mr. Francis replaced Mr. Comtois.

On Tuesday, February 10, 1976:

Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*) replaced Mr. Friesen.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 5 février 1976:

M. Robinson remplace M. Railton.  
M. Côté remplace M. Francis.

Le lundi 9 février 1976:

M. Francis remplace M. Comtois.

Le mardi 10 février 1976:

M. Clarke (*Vancouver Quadra*) remplace M. Friesen.

ERRATUM

*Issue No. 38:*

Appendices "WW" and "XX" were not printed as authorized. (*See Minutes of Proceedings, February 5, 1976.*)

Appendices "WW" and "XX" are appended to the Minutes of Proceedings and Evidence of Issue No. 39 dated February 10, 1976.

ERRATUM

*Fascicule n° 38:*

Les appendices «WW» et «XX» n'ont pas été imprimés tel qu'autorisés (*Voir le procès-verbal du 5 février 1976.*)

Au procès-verbal et aux témoignages du fascicule n° 39, en date du 10 février 1976, sont joints les appendices «WW» et «XX».

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 10, 1976  
(52)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Huntington, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Raymond Dubois, Director General, Special Audits/Inquiries; D. L. Meyers, Director General, Financial Management and Control Study; J. R. Douglas, Assistant Auditor General. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary.

The Committee proceeded to consider its Orders of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts; and January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the following item from the Auditor General's Report 1975:

Part III: Organization and Activities of the Audit Office.

The witnesses were questioned,

And questioning concluding,

The Committee commenced consideration of its Order of Reference dated January 30, 1976:

A Report on the Study of the Accounts of Canada.

Mr. Osbaldeston, Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board and Mr. Douglas, Assistant Auditor General made statements and were questioned.

And questioning continuing,

At 12:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 FÉVRIER 1976  
(52)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse, président.

*Membres du Comité présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Huntington, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson et Towers.

*Témoins: Du Bureau de l'Auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; Raymond Dubois, directeur général, Vérifications spéciales/enquêtes; D. L. Meyers, directeur général, Étude sur la gestion et du contrôle financier; J. R. Douglas, Adjoint de l'Auditeur général. *Du Cabinet du Secréariat du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire.

Le Comité entreprend l'étude de ses ordres de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 ainsi que le Rapport de l'Auditeur général y affèrent; et du 30 janvier 1976: Que le Rapport sur l'étude des comptes publics du Canada soient déferés au Comité permanent des Comptes publics.

Le Comité reprend l'étude du poste suivant du rapport de l'Auditeur général 1975:

Partie III: Organisation et fonctions du Bureau des vérifications.

Les témoins sont interrogés,

Et l'interrogation des témoins prenant fin,

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi daté du 30 janvier 1976:

Le Rapport sur l'étude des Comptes du Canada.

M. Osbaldeston, secrétaire, Bureau du Secréariat du Conseil du Trésor, M. Douglas, adjoint de l'Auditeur général font des déclarations et sont interrogés.

L'interrogation des témoins se poursuit,

A 12 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 10, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, would you please come to order. Our quorum is 11. However, in our organizational meeting, the Committee was authorized to hold meetings and receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present so long as there be at least four members present; and we qualify at the moment.

As agreed at our meeting on Thursday, February 5, we will complete our examination of the Auditor General's officials on Part III of his report concerning "Organization and Activities of the Audit Office". This is on page 15 of the 1975 report. I will call Mr. Dubois, Director General, Special Audit Inquiries, and then, following the questions asked of him, we will have a short report from Mr. Meyers, Director General, Financial Management.

I believe Mr. Dubois made his statement at the last meeting and the first questioner who gave indication at our last meeting that he wanted to ask questions was Mr. Flynn.

Mr. Flynn.

Mr. Flynn: Thank you, Mr. Chairman. While I am not quite ready with all the questions, I think the premise is a fairly substantial one. In all of the industry and business that we encounter and hear about, and which we see people planning for and working at, it is a pretty common sight, at a banking institute or at a liquor board or any other major business that requires an inventory or a record to be followed and kept, to see that the day of fear is the day when they say that the auditors are coming. I am wondering if the Auditor General has found the co-operation and the cross-presentation of effort, on behalf of both parts, in his encounter when trying to accomplish this new plateau for the Auditor General?

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Mr. Chairman, I am very pleased to say that our so-called new approach, our shift in the balance of our activities from transaction auditing to system auditing, has met with an excellent response on the part of the departments and agencies. At least half-a-dozen department heads have commented to me, personally, that they consider that our work has been constructive and has brought to their attention things that they were not aware of that they felt that they should have action taken on. I have half-a-dozen letters from other department heads, again, commenting on the type of approach that we have used.

They are well aware that there is no failure to disclose what we find but I think they appreciate, particularly, the opportunity to not only verify the accuracy of what we comment on to Parliament but the opportunity to place on record with Parliament, and, of course, with this Committee, a statement of what action they intend to take to correct the deficiencies.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 10 février 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Notre quorum a été fixé à 11 mais vous vous souviendrez que, lors de notre séance d'organisation, nous avions convenu que le comité serait autorisé à se réunir et à entendre et faire imprimer des témoignages en l'absence de quorum, pourvu que 4 députés au moins soient présents; nous pouvons donc commencer.

Comme nous l'avions convenu lors de notre séance du jeudi 5 février, nous allons terminer l'examen de la troisième partie du rapport de l'Auditeur général, soit «Organisation et fonctions du bureau de vérification». Cela se trouve à la page 15 du rapport de 1975. J'aimerais vous présenter M. Dubois, directeur général des vérifications spéciales et enquêtes et, lorsque vous aurez terminé de lui poser des questions, nous entendrons un bref rapport de M. Meyers, directeur général de la gestion et du contrôle financiers.

Étant donné que M. Dubois a déjà fait sa déclaration lors de la dernière séance, je vais immédiatement laisser la parole au député qui avait, le premier, indiqué son intention de lui poser des questions.

Il s'agit de M. Flynn.

M. Flynn: Merci, monsieur le président. Je ne suis pas tout à fait prêt mais je puis dire cependant que la question à l'ordre du jour est très importante. Pour les responsables d'une entreprise, qu'il s'agisse d'un établissement bancaire, d'une régie des alcools ou de toute autre entreprise importante qui se doit de tenir ses dossiers à jour, le jour fatidique est celui où les vérificateurs viennent frapper à leurs portes. J'aimerais savoir si, selon l'Auditeur général, les organismes avec qui il a travaillé ont fait preuve de coopération à son égard, surtout dans le contexte des nouveaux objectifs qu'il s'est fixés.

Le président: M. Macdonell.

M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada): Monsieur le président, je suis heureux de pouvoir vous dire que notre nouvelle méthode, qui consiste à vérifier non plus les transactions mais les systèmes, a reçu un accueil très favorable de la part des ministères et organismes concernés. Au moins six responsables de ministères m'ont dit, personnellement, qu'ils estimaient que notre travail était très constructif et que cela leur avait permis de prendre conscience de certaines choses. J'ai reçu également une demi-douzaine de lettres d'autres responsables de ministères dans lesquelles ils me donnaient leur opinion sur la nouvelle méthode que nous utilisons.

Certes, ils reconnaissent tous que nous avons le droit de divulguer les anomalies que nous constatons mais je pense qu'ils apprécient le fait de pouvoir, non seulement vérifier l'exactitude des commentaires que nous faisons devant le Parlement, mais aussi de faire savoir au Parlement, par l'intermédiaire de ce comité, les mesures qu'ils ont l'intention de prendre afin de corriger les anomalies mentionnées.

*[Texte]*

So, in a word, Mr. Chairman, as far as we are concerned, the response was good. The old story of "hide the books, the auditors are coming", does not seem to apply so far as we found, anyway, in the application of this approach.

**Mr. Flynn:** Thank you.

**The Chairman:** Any other questions, Mr. Flynn?

**Mr. Flynn:** No, thank you.

**The Chairman:** Are there any other questions to Mr. Dubois before we pass on to Mr. Meyers? No further questions to Mr. Dubois? Then we will now ask Mr. Meyers to give his statement.

Thank you, Mr. Dubois, for your comments and for answering questions posed at our last meeting and this morning.

Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Director General, Financial Management and Control Studies):** Thank you, Mr. Chairman.

My first assignment, since joining the Office of the Auditor General last spring, has been to organize and direct the financial management and control study through its second and final year. That is final only in the sense that as a separate study, it will cease to exist next year. It will become an integral part of our audit operations as they turn more towards the system and organization of approach to auditing which Mr. Macdonell has explained on many occasions.

## • 1110

To do such a study involves roughly 25 professional man-years. It is roughly half the size of last year's study. The field work is being done by 10 teams composed of one executive interchange manager, through a national accounting firm, supported by one of our own staff who recently qualified.

It is most important that we ensure the quality of the work done in this environment. To do so, we have four senior partners from national accounting firms who have been involved in government accounting and consulting since the Glassco Study to do a thorough edit and challenge of each of the reports and the work done.

In addition to this, Mr. Macdonell himself personally reads each report and challenges it. He has his staff assigned to regular audit to read the reports and work with us and challenge them; and, of course, all findings are reviewed in detail with the corporation or department concerned.

The main thrust of this year's study is the 35 Crown corporations audited by the Auditor General that are listed at the beginning of Chapter 6 of last year's report.

The study is being conducted in accordance with terms of reference very similar to those of last year's study, and they are outlined at paragraph 3.22 of Chapter III of the report. It is a comprehensive study: a review of financial management and control, the organization that ensures it and the system of financial management; and the program forecast, through the Main Estimates, control over the processing of transactions, the preparation of reports thereon, and the internal audit of the system.

*[Interprétation]*

En un mot, monsieur le président, la réaction de ces organismes a été extrêmement positive. L'ancien réflexe, qui consistait à cacher les dossiers dès que les vérificateurs arrivaient, ne semble plus exister maintenant, tout au moins d'après ce que nous avons pu constater.

**M. Flynn:** Merci.

**Le président:** Avez-vous d'autre questions, monsieur Flynn?

**M. Flynn:** Non.

**Le président:** avez-vous d'autres questions à poser à M. Dubois avant que nous passions à M. Meyers? Puisqu'il n'y en a pas, je vais maintenant laisser la parole à M. Meyers.

Merci, monsieur Dubois, d'avoir répondu aux questions qui vous ont été posées lors de notre dernière séance et ce matin.

Monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (directeur général de l'étude sur la gestion et le contrôle financiers):** Merci, monsieur le président.

Dès ma nomination au bureau de l'Auditeur général, au printemps dernier, j'ai été chargé d'organiser et de diriger l'étude sur la gestion et le contrôle financiers, qui en est maintenant à sa deuxième et dernière année. Je ne dis «dernière année» que dans le sens où il s'agit d'une étude distincte qui cessera d'exister l'année prochaine. Elle fera partie intégrante de nos activités de vérification lorsque ces dernières seront plus orientées vers le système et les méthodes de vérification que M. Macdonell a expliqués à plusieurs reprises.

Une telle étude représente environ 25 années-hommes. Elle est environ deux fois moins importante que l'étude de l'année dernière. Le travail est effectué par 10 équipes formées d'un directeur exécutif, venant d'un cabinet d'experts-comptables, assisté d'un membre qualifié de notre propre personnel.

Il est très important que nous assurions la qualité du travail ainsi effectué. Pour le faire, depuis l'étude Glassco, quatre associés de cabinets d'experts-comptables participent à la comptabilité du gouvernement et font la critique de chaque rapport et surveillent le travail effectué.

De plus, M. Macdonell lit personnellement chaque rapport et en fait la critique. Les membres de son personnel chargés de la vérification lisent les rapports, en font la critique et collaborent avec nous. Bien entendu, toutes les conclusions sont révisées en détail de concert avec la société ou le ministère en cause.

Cette année on a surtout étudié les 35 sociétés de la Couronne vérifiées par l'auditeur général et mentionnées au début du chapitre 6 du rapport de l'année dernière.

Cette étude est effectuée conformément à un mandat très semblable à celui de l'année dernière, qui est décrit au paragraphe 3.22 du chapitre III du rapport. C'est une étude complète, une révision de la gestion financière et du contrôle, de leur organisation et du système de gestion financière; et au moyen du budget des dépenses, il y a un contrôle des transactions, de la préparation des rapports sur ces transactions et de la vérification interne.

[Text]

We will be preparing a report for each of the corporations. In addition to that, there will be a government-wide report similar to the one prepared last year, supported by précis of each of the corporation reports, including the corporation's comments.

Another phase of this year's study will be to complete departmental reports started last year. There are several major departments we are working in this year: the Department of National Health and Welfare, the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Secretary of State, Statistics Canada, the Department of Regional and Economic Expansion.

Of course, one of the most important parts of the study will be to monitor the implementation of the recommendations that we made in last year's study of the departments.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you. My first questioner of Mr. Meyers is Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. I presume that I am in order if I deal with paragraph 3.20, Special Audits and Inquiries?

**The Chairman:** Yes, Mr. Towers. It is in Part III, on Page 25: Special Audits and Inquiries.

**Mr. Towers:** I notice that it says: "The Special Audits and Inquiries Branch of the Office is to initiate and conduct studies of a government-wide or subject nature of broader scope than the normal functions of our day-to-day audit activities". My first question would be, what would trigger this? Would it be some information that comes to the Auditor General, brought to his attention, or just actually what is the facility that triggers this?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the philosophy behind the creation of this branch about two years ago was to identify particular subjects that would lend themselves to an inquiry, a study, the results of which could be reported in one report, as it were, to Parliament. As to the triggering, this would generally come about through our own knowledge of areas where, in our view, there may be weaknesses of a government-wide nature that deserve attention, or it might come about simply because of the nature of the subject itself.

I would like to ask Mr. Dubois, who is the Director General, Special Audits and Inquiries, to illustrate, Mr. Chairman, if he may, the six or seven studies that are under way right now in this year's program. I think that the variety of things we are tackling will provide an answer to Mr. Towers' question.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Dubois.

**Mr. R. Dubois (Director General, Special Audits and Inquiries):** Thank you, Mr. Chairman.

The basis for choosing some of these special projects is diversified and by going through the six projects we are doing this year, I hope that I can answer your question.

[Interpretation]

Nous préparons un rapport sur chacune des sociétés. De plus, il y aura un rapport sur l'ensemble du gouvernement semblable à celui préparé l'an dernier, comprenant un résumé du rapport de chaque société et des observations venant de la société.

Dans le cadre de cette étude, nous terminerons les rapports des ministères commencés l'an dernier. Nous enquêtons cette année sur plusieurs ministères importants, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Secrétariat d'État, Statistique Canada, et le ministère de l'Expansion économique régionale.

Bien entendu, une des étapes les plus importantes de l'étude sera de contrôler l'application des recommandations faites dans l'étude de l'année dernière sur les ministères.

Merci.

**Le président:** Merci. M. Towers posera la première question à M. Meyers.

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. Je suppose qu'il est conforme au règlement de poser une question sur le paragraphe 3.20, Vérifications spéciales et enquêtes?

**Le président:** Oui, monsieur Towers. Cela se trouve à la page 26, partie III: Vérifications spéciales et enquêtes.

**M. Towers:** Je remarque qu'on dit: «La direction des vérifications spéciales et enquêtes doit entreprendre des études visant l'ensemble de l'administration fédérale, ou portant sur des sujets plus vastes que ne l'exigent les fonctions ordinaires inhérentes à nos travaux de vérification au jour le jour.» Tout d'abord, j'aimerais vous demander ce qui déclenche de telles études? Est-ce qu'on les entreprend lorsque des renseignements sont fournis à l'Auditeur général, qu'on attire son attention sur certains points, ou qu'est-ce qui déclenche en fait ces études?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous avons créé cette direction il y a environ deux ans en vue d'identifier les sujets précis pouvant justifier une enquête, une étude, dont les résultats seraient consignés dans un rapport présenté au Parlement. Nous entreprenons ces études lorsque nous nous rendons compte qu'il y a des domaines où certaines lacunes visant l'ensemble du gouvernement méritent d'être étudiées, ou nous les entreprenons seulement à cause de la nature du sujet.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Dubois, directeur général des vérifications spéciales et des enquêtes, de décrire les six ou sept études en cours à l'heure actuelle dans le cadre du programme de cette année. Je crois qu'en mentionnant les diverses choses dont nous nous occupons, nous répondrons à la question de M. Towers.

**Le président:** Merci.

Monsieur Dubois.

**M. R. Dubois (Directeur général, Vérifications spéciales et enquêtes):** Merci, monsieur le président.

Nous choisissons ces projets spéciaux en nous fondant sur des critères divers et, en vous parlant des six projets que nous avons entrepris cette année, j'espère pouvoir répondre à votre question.

[Texte]

• 1115

The first one that has to do with federal government pay systems comes from an accumulation of remarks within the FMCS study that was done throughout 1974-75. From those comments and from an analysis of our own audit activities, we decided that a special project would be conducted to look at the federal government pay system globally in order to assess internal controls across government, not only at the Ottawa level but also at the regional level and within departments, and also to update our own audit programs regarding payroll.

The second special project has to do with travel and removal expenses. The basis for choosing that area for a special project comes from the findings within our own audits throughout the years, travel and removal expenses being the type of expense that should be looked at more specifically at different points in time, not necessarily every year. So that would become a special project because it does cover more than one department.

A third special project has to do with the cash flow of receipts by the Government of Canada. A study was done by the office of the Auditor General in 1970 dealing with the receipt of cash within a specific province and within a specific department. Findings were made on the basis of that study which led to some corrections within that specific department. However, the study did not take into account the country over-all. So this time around we decided we would do the same type of study, but across Canada, which would touch 10 provinces and which would also entail a look into more than one department so that we could get a better handle on the over-all situation.

A fourth study deals with grants and contributions. Because of the fact that grants and contributions represent several billion dollars within the federal government budget, we felt there was a need for a systematic review of all grants and contribution activities across the country, across government. So we will be looking systematically in the next two years, perhaps three years, at all grants and contribution activities which are found in 80 different programs across government.

A fifth study, which has to do with the manufacturers' sales tax, is an effort to put more emphasis on the revenue side of things. It is a first step within the office of the Auditor General towards a specific review of decision-making systems and internal control systems relating to the application of tax revenue within the government.

The last project has to do with the indices produced mostly by Statistics Canada which are used within different departments to make major financial decisions at different points in time throughout the year. The effort in this case is to have a general look at the types of systems that Statistics Canada has in order to produce the indices that are used by different departments in their own financial management.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubois. Are there any other questions? Mr. Towers.

**Mr. Towers:** I notice also in the report that distinct terms of reference with emphasis on determining the adequacy of the systems of internal control are to be developed for each project. I can understand that as a requirement, but I also recognize a sincere desire on the part of all members of this Committee to do an adequate job as members of the Public Accounts Committee. I am wondering if the terms of reference of our Committee

[Interprétation]

Le premier projet traite des régimes de rémunération du gouvernement fédéral. Il découle de commentaires contenus dans l'Étude de la gestion et du contrôle financier faite en 1974-1975. Une analyse de ces observations et de notre activité de vérification a conduit à la mise sur pied d'un projet spécial qui étudiera le régime de paye du gouvernement fédéral dans son ensemble. Il évalue les contrôles internes de tout le gouvernement, non seulement à Ottawa mais dans les régions et dans les ministères. Nous mettrons ainsi à jour notre programme de vérification de la liste de paye.

Le deuxième projet spécial étudie les dépenses de voyage et de déplacement. Nous avons choisi ce domaine suite à des constatations faites lors de nos propres vérifications au cours des années. Les dépenses de voyage et de déplacement demandent une révision périodique, pas nécessairement chaque année. Étant donné que ces dépenses touchent plusieurs ministères, il est facile d'en faire un projet spécial.

Un troisième projet spécial porte sur l'encaissement des remboursements par le gouvernement du Canada. En 1970, le Bureau de l'Auditeur général a fait une étude semblable sur les encaissements dans une province et un ministère en particulier. Ses conclusions ont mené à la correction de certaines méthodes dans le ministère en question. Toutefois, l'étude de 1970 ne couvrait pas le pays entier. Cette fois-ci, nous avons décidé d'étendre l'examen du problème à tout le Canada et aux dix provinces. Nous examinerons plus d'un ministère, ce qui nous donnera une meilleure vue d'ensemble de la situation.

Une quatrième étude traite des subventions et des contributions. Le budget des subventions et des contributions du gouvernement fédéral est de plusieurs milliards de dollars. Un tel montant justifie une révision systématique de cette activité dans tout le pays et tout le gouvernement. D'ici deux ou trois ans, nous étudierons donc systématiquement les quelque 80 différents programmes servant au gouvernement fédéral à distribuer des subventions et des contributions.

Un cinquième projet d'étude qui a pour objet la taxe de vente de l'industrie de transformation insiste sur les recettes. C'est un premier pas du Bureau de l'auditeur général vers une révision systématique des systèmes de prise de décision et de contrôle interne concernant l'utilisation du revenu fiscal par le gouvernement.

Le dernier projet porte sur les indices fournis, pour la plupart, par Statistique Canada. Divers ministères utilisent ces indices pour appuyer des décisions financières importantes le long de l'année. IL s'agit d'une étude générale du genre de système utilisé par Statistique Canada pour la production de ces indices utilisés par divers ministères dans leur administration financière.

**Le président:** Merci, monsieur Dubois. Avez-vous d'autres questions? Monsieur Towers.

**M. Towers:** Le rapport dit qu'on établira pour chaque projet des mandats distincts où l'on insistera sur l'examen de la valeur des systèmes de contrôle internes. J'en comprends la nécessité mais il faut aussi tenir compte du désir sincère de tous les membres de ce Comité d'accomplir une tâche convenable au Comité des comptes publics. Selon notre mandat, notre Comité peut-il porter à l'attention de l'Auditeur général certaines inconsistances dans la planifi-

[Text]

allow us to bring to the attention of the Auditor General certain inconsistencies that might develop within the whole plan of things. I just wondered whether we have to wait until a new report comes out to bring this to the Auditor General's attention or not. How do we, as members of the Public Accounts Committee, become involved in this so-called plan of things?

• 1120

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, from time to time we do receive communications from individual members of Parliament as to areas which, in their view, might appropriately be looked into, sometimes for the purpose of verifying facts with regard to transactions, other times with regard to areas that in their view should be looked into for other reasons. Every one of these communications is taken very seriously. Depending on what the nature of the inquiry is we can sometimes deal with it in a factual way. Where it is simply a question of verifying whether something is or is not true, we can come back and say, yes, that is true or it is not true. Where it is something broader than that we have no vehicle, Mr. Chairman, to my knowledge which enables us to report to Parliament other than through the vehicle of my annual report.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Does that satisfy your question, Mr. Towers?

**Mr. Towers:** Further then, if I might follow it up, Mr. Chairman, I am just wondering whether it is within the power of the members of the Committee to put a caveat on any one of the reports so that it might be followed up further at a later date. I think we have already gone into this with regard to the problems that we had in Montreal some time ago. In a manner of establishing this term of reference I am just wondering, could we establish the fact that we do have a vehicle within the terms of reference of the Public Accounts Committee, that this could be referred back or perhaps there may be a certain problem within the report that we might like to have investigated further?

**The Chairman:** Mr. Towers, we can only, as I understand it, make a recommendation when we table our report, unless Mr. Macdonell wants to make a further comment on this. Yes, Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** This is regarding the rules under which we work. The rules are there and unless they are changed there is nothing much we can do as a committee here because we are not the committee that looks after the implementation or the changes of those rules. So you have in your own party some people who are on the Special Committee on Procedure and Organization to whom you may make your suggestion as we do for our representative on that special committee. We hope that at one time they will finally agree on some recommendations to put forward to the House that we have concurrence in, so that we will work with better rules than we work with now.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leblanc. Mr. Joyal is the next questioner.

**M. Joyal:** Monsieur le président, je voudrais, si possible, poser ma question à M. Dubois. J'aimerais lui demander si seule la quatrième enquête spéciale a fait l'objet d'une demande du gouverneur en conseil, ou si l'une ou l'autre des enquêtes que vous faites présentement a déjà fait l'objet d'une démarche de la part, soit du Conseil du

[Interpretation]

cation de ces projets. J'aimerais savoir s'il faut attendre la parution d'un nouveau rapport pour signaler cette question à l'Auditeur général. Comment pouvons-nous, membres du Comité des comptes publics, exercer notre influence dans ce domaine?

mu

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, de temps à autre nous recevons une communication d'un député concernant une situation qu'il conviendrait d'examiner. Il s'agit parfois de vérifier les détails d'une transaction ou bien de faire une enquête pour d'autres raisons. Nous accordons toujours une attention sérieuse à ces communications. Quand il est question de vérifier l'exactitude de certains faits, nous sommes généralement en mesure de satisfaire la demande qui nous a été adressée. Quand la question est plus grave, nous n'avons pas, à ma connaissance, monsieur le président, un moyen qui nous permette de faire rapport au Parlement, à part mon rapport annuel.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Cela répond-il à votre question, monsieur Towers?

**M. Towers:** J'aimerais savoir, monsieur le président, si les membres du Comité peuvent remettre en question certaines parties du rapport afin d'en réclamer une étude ultérieure. Je crois que cette possibilité a déjà été envisagée en ce qui concerne la situation problématique à Montréal que nous étudions il y a quelque temps. Le mandat du Comité nous autorise-t-il à demander qu'une certaine question fasse l'objet d'un examen plus poussé?

**Le président:** Monsieur Towers, d'après ce que je comprends, nous pouvons faire des recommandations seulement au moment de la présentation de notre rapport. Peut-être M. Macdonell a-t-il quelque chose à ajouter. Oui, monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Ma question concerne les règles régissant notre travail. Ces règles existent et tant qu'elles ne seront pas changées, nous ne pourrions pas faire grand-chose puisque notre comité n'est pas responsable de l'application de la modification de ces règles. Vous pourriez faire part de votre proposition aux représentants de votre parti qui siègent au Comité spécial de la procédure et de l'organisation. Nous espérons qu'ils finiront par convenir de certaines recommandations à soumettre à la Chambre de façon à améliorer nos règles de travail.

**Le président:** Merci, monsieur Leblanc. Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I would like to direct my question to Mr. Dubois. I would like to know if only the fourth investigation was requested by the Governor in Council or if either of the investigations which you are now carrying out resulted from a representation on the part of the Treasury Board or the Governor in Council, as

*[Texte]*

Trésor, soit du gouverneur en conseil comme le stipule l'article 62 de la Loi sur l'administration financière? Ou est-ce que les enquêtes ou les vérifications spéciales que vous faites présentement ont été faites de votre propre initiative, sans que le gouvernement, le Conseil du Trésor ou des membres du Parlement aient eu besoin de porter à votre attention l'un ou l'autre des aspects de ces enquêtes ou vérifications?

**Le président:** Monsieur Dubois.

**M. Dubois:** Monsieur le président, les projets que nous avons établis pour l'année 1975-1976 sont tous dus à notre propre initiative et il n'y a eu aucune demande spéciale de formulée concernant les six projets que je viens de décrire. Le seul, je crois, qui a fait l'objet d'une demande du gouverneur en conseil, fut le travail spécial qui se fait au niveau de l'huile.

**Mr. Joyal:** One additional question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** I would like to direct my next question to the Auditor General.

• 1125

When I wrote to the Auditor General, Mr. Chairman, to inform him of my concern about some increase in the fees that the federal government was encountering in its leasing programs, the Auditor General's answer was that that might be the object of some of his special-power investigations and special studies. Do I understand that, as a member of Parliament and as a member of this Committee, I have not a specific right to request the Auditor General to report on special cases or special spending that I consider as being of importance and to be brought to your attention but that I might be free, as is any citizen, to request you to investigate it? And is it the case that, within your special powers on investigations and survey that you have at present under the Financial Administration Act, you have always the opportunity to open a special investigation and report annually in your final draft? Is that the legal situation as it is now, and within which we are working as members of Parliament dealing with government spending?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think probably I should again repeat what I said to Mr. Towers: any inquiry that comes to us, and particularly an inquiry from a member of Parliament, is dealt with promptly, and we do our best in every possible way to respond positively to such a request.

Having said that, I think you have mentioned on the reporting side that we do not have the mandate—the legal powers, as I see it—to render a report on our work to any body other than the House of Commons, in accordance with the law. I made a distinction, because certain types of inquiries have come to us in the past that are essentially questions of attempting to verify the factual accuracy. To those types of inquiries, on my own judgment, I sometimes do respond informally and directly to the member of Parliament who raised them. Invariably they do not involve much time. It is a question of using our resources through having residents in different parts of the country go out and verify particular situations.

*[Interprétation]*

is stipulated in Section 62 of the Financial Administration Act? Or were these special inquiries or audits your own initiative involving no suggestion on the part of the government, the Treasury Board of members of Parliament?

**The Chairman:** Mr. Dubois.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the projects we have established for 1975-1976 are all due to our own initiative and no special request was made to us relating to any of the six projects that I have just described. The only one involving a reference from the Governor in Council is a special assignment relating to oil.

**M. Joyal:** Une autre question, monsieur le président.

**Le président:** Oui, monsieur Joyal.

**M. Joyal:** J'aimerais poser ma question à l'Auditeur général.

Lorsque j'ai écrit à l'Auditeur général l'avisant de ma préoccupation à propos des augmentations de tarif qu'a dû subir le gouvernement fédéral dans ses programmes de location à bail, l'Auditeur général m'a répondu que cela pourrait faire l'objet d'une enquête et d'une étude spéciales d'après les pouvoirs spéciaux qui lui sont accordés. Si je comprends bien, en tant que député et membre de ce Comité, je n'ai pas le droit de demander à l'Auditeur général de faire rapport sur un cas spécial ou une dépense spéciale que je considère comme étant importante, et qu'on nous le réfère, mais que je suis libre comme tout citoyen de vous demander d'enquêter? D'après les pouvoirs spéciaux sur les enquêtes et études que vous confère présentement la Loi sur l'administration financière, vous pouvez entreprendre une enquête spéciale et faire rapport dans votre rapport final de l'année en cause? Est-ce notre statut légal en tant que députés, concernant les dépenses gouvernementales?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je pense que je devrai répéter ce que j'ai dit à M. Towers: toutes les demandes qui nous sont faites, et surtout celles émanant d'un député, sont étudiées promptement, et nous faisons de notre mieux pour répondre de façon positive à une telle demande.

Cela dit, je crois que vous avez mentionné que nous n'avions pas le mandat pour faire rapport ou les pouvoirs légaux de faire rapport sur notre travail à tout autre corps que la Chambre des communes, selon la loi. Je fais la distinction, parce que par le passé, on nous a demandé de faire enquête sur des questions qui consistaient essentiellement à vérifier des faits. Dans ce cas, il m'arrive, quand je le juge à propos, de répondre officieusement directement au député qui a demandé l'enquête. D'habitude, cela ne prend pas beaucoup de temps. Il s'agit de recourir à notre personnel permanent dans différentes régions du pays et de lui demander de vérifier certains cas.

[Text]

Where a real inquiry is involved, that is something else again. As I think I responded to you, Mr. Joyal, in reply to your letter to me, we had already been giving thought to that type of inquiry, a study, and we do intend to incorporate in that study the particular point you referred to us. In terms of reporting it, however, I feel that, in that type of study, we have no option other than to comply with the Financial Administration Act and report directly to Parliament per se, to the House of Commons.

Once again, I think I speak here only from what I understand was the case. I was not here myself at the time, but the subject of nonproductive payments came up many years ago and a directive—perhaps that is too strong a word—a suggestion or recommendation was made to the Auditor General of the day that he report nonproductive payments. He attempted, on a number of occasions, to get the Public Accounts Committee that gave him this directive to define a nonproductive payment for him, but he was never able to get a definition on record. Therefore, he used his own judgment. I think, in the broad sense, what is involved here is the judgment of the incumbent of the office at any particular given moment of time. And I think, in the broadest sense, as the Independent Review Committee recommended, any expenditure that is made without due regard for economy would be a reasonable type of expenditure to expect to be brought to the attention of the House of Commons.

I am not sure, Mr. Chairman, whether I have dealt adequately with Mr. Joyal's question, but that is the way I see it at the present time.

**The Chairman:** A supplementary, from Mr. Towers.

**Mr. Towers:** With regard to this investigation, Mr. Chairman, I am wondering if the Auditor General could tell this Committee whether or not there are any not just grey areas but dark areas, where we just do not have the facility to investigate because you have, perhaps, documents and figures within the confines of any institution but, beyond that, you cannot go, whereas perhaps this inquiry should fit into that latitude. I wonder if there might be some areas here in which the Auditor General finds that he does not have the facility, under the present terms of reference, to adequately investigate this properly?

• 1130

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, with respect to constraints on my powers to investigate any area of financial administration in the Government of Canada, I have found none myself. I do not think any constraints, of which I am aware, exist. I would be glad if my colleague, the Assistant Auditor General, Mr. Douglas, would care to add to that if there are any points that he is aware of.

In terms of the scope of our responsibilities, there have been recommendations made in the report of the Independent Review Committee which are on record and which were tabled in Parliament last April. They do have some suggestions to make but, broadly speaking, I would say that I have not felt in my term of office, which dates now for some 31 months, any undue restrictions in the scope of our activities.

[Interpretation]

Lorsqu'il faut vraiment faire une enquête, alors c'est autre chose. Je crois que j'ai dit, monsieur Joyal, en réponse à votre lettre, que nous avons déjà pensé à ce genre d'enquête, d'étude, et que nous avions l'intention d'inclure dans cette étude les points particuliers que vous aviez soulevés. Mais quant au rapport à faire là-dessus, nous n'avons pas d'autre choix que de nous conformer à la Loi sur l'administration financière et de faire rapport directement au Parlement, c'est-à-dire à la Chambre des communes.

Encore une fois, je parle de ce que j'ai cru comprendre de ce cas. Je n'étais pas là à ce moment-là, mais la question de paiements non productifs a été soulevée il y a plusieurs années et une directive, ce n'est peut-être pas le mot, une suggestion ou une recommandation, a été faite à l'Auditeur général de l'époque de faire rapport sur les paiements non productifs. Il a tenté à plusieurs reprises d'obtenir du Comité des comptes publics une directive définissant ce qu'est un paiement non productif, mais il n'a jamais réussi à obtenir cela de façon officielle. Donc, il a dû se fier à son propre jugement. Et chaque Auditeur général a dû faire de même. Et je pense qu'on peut dire avec le Comité de révision indépendant que toute dépense faite sans recherche de solution plus économique serait une dépense qui devrait être portée à l'attention de la Chambre des communes.

Je ne suis pas sûr, monsieur le président, d'avoir bien répondu à la question de M. Joyal, mais c'est la façon dont je vois les choses présentement.

**Le président:** Monsieur Towers, une question supplémentaire.

**M. Towers:** En ce qui a trait à ces enquêtes, monsieur le président, je me demande si l'Auditeur général pourrait dire au Comité s'il n'y a pas seulement des cas flots, mais aussi des cas «tranchés» où il ne peut enquêter, ayant peut-être des documents et des chiffres concernant certaines institutions, mais pouvant aller plus loin. Ne devriez-vous pas alors pouvoir aller plus loin? Aux yeux de l'Auditeur général, y a-t-il certains domaines où, selon ses attributions actuelles, il manque de moyens pour examiner convenablement certaines questions.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je n'ai personnellement trouvé aucune restriction à mon pouvoir d'examen de tous les domaines de l'administration financière du gouvernement du Canada. Selon moi, ces restrictions n'existent même pas. Mon adjoint, M. Douglas, est-il au courant de certains points qui m'échappent?

Dans le rapport qu'il a rédigé et déposé au Parlement en avril dernier, le Comité indépendant de révision a fait des recommandations sur l'envergure de nos responsabilités. Il a fait certaines suggestions intéressantes. Depuis mon entrée en fonction comme Auditeur général il y a quelque 31 mois, je me suis senti libre de toute restriction induite dans l'étendue de notre activité.

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Before . . .

**Mr. Towers:** Just for clarification, Mr. Chairman, I was not speaking so much of a restriction, but rather of facility; that you did not have the privilege and the opportunity of getting into the area of investigation whereby perhaps it might relate to an investigation by the police, and I wondered if somewhere between the two there was a dark area, perhaps, that was being overlooked at the present time.

**Mr. Macdonell:** Not to my knowledge, Mr. Chairman, not to my knowledge. If Mr. Towers is referring to the resources which I have to investigate, as he says, we are in the process, as I mentioned at the previous meeting last week, of quite a massive reorganization of our professional resources. I am very pleased to have the Secretary of the Treasury Board sitting on my right, who I know can correct me if I am wrong, but I have heard it said that the Treasury Board, which has the responsibility of resource allocations, has never denied to the office of the Auditor General any resources that they have requested in terms of their annual budget, and certainly in my term of office that has been the case, sir.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, I have three other questioners indicated. I hope you will keep your questions short because we should get on to our report on the study of the accounts of Canada. The three questioners I have at the moment are Mr. Robinson, followed by Mr. Darling and Mr. Martin. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. From your letter of January 22, 1976, Mr. Macdonell, it was my impression—that is, your letter to Mr. Joyal—that what you were really saying to Mr. Joyal was that any matter that had already been covered in your report was a matter that could be discussed in committee, and therefore was not a matter upon which you would correspond with a member of Parliament directly. Is that correct?

**Mr. Macdonell:** I do not have the letter in front of me at the moment, Mr. Chairman, but from memory I would say that what I was attempting to suggest to Mr. Joyal in my reply was that the matter which he referred to me was one which would require some study. It was the type of study that in my judgment should be reported in my annual report. What I did suggest was that there were paragraphs in the current 1975 annual report, which is now before the Committee and has been referred to the Committee, and should Mr. Joyal care to raise this question in the normal course of the hearings of the Public Accounts Committee with the department concerned, he might be able to get an answer more quickly than he would by waiting for my 1976 annual report to come out. That was all I was trying to infer.

**Mr. Robinson:** Then you were not suggesting that you did not wish or were not empowered to reply to individual questions from members of Parliament?

**Mr. Macdonell:** I am not sure, frankly, Mr. Chairman, if I understand that question. What I have tried to say is that it depends on the nature of the question. In other words, if it is a simple question of fact without a study involving an opinion of the Auditor General as to the adequacy or otherwise, for example, of a procedure. We have in the past and will continue to try to verify facts where a small amount of time is involved. Where a significant amount of time is involved and the opinion of the Auditor General is required and a formal report is required, I consider that according to the present legislation my responsibility is to the House of Commons per se, and not that I cannot give

## [Interprétation]

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Avant de . . .

**M. Towers:** Monsieur le président, j'aimerais faire une mise au point. Je songe non seulement aux restrictions mais aussi à la liberté d'action. Avez-vous le privilège et la possibilité de faire des enquêtes de type policier? Je me demande s'il existe un juste milieu que nous n'avons pas encore découvert.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je ne saurais dire. Si M. Towers s'inquiète du personnel à notre disposition pour enquêter, j'ai mentionné à une séance de la semaine dernière que nous réorganisons en profondeur nos effectifs professionnels. Je suis heureux d'avoir à mes côtés le secrétaire du Conseil du trésor qui me corrigera si je fais erreur. Que je sache, le Conseil du trésor, chargé de la répartition des crédits, a toujours accordé au Bureau de l'Auditeur général les sommes demandées dans le budget annuel. C'est ce qui se produit depuis que j'occupe le poste.

**Le président:** Merci. Messieurs, j'ai trois autres noms sur ma liste. Prière de poser des questions courtes afin que l'on avance dans l'étude des comptes publics du Canada. A vous monsieur Robinson, suivi de M. Darling et de M. Martin. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Monsieur Macdonell, dans votre lettre du 22 janvier 1976 en réponse à celle de M. Joyal, vous indiquez que toute question déjà traitée dans votre rapport peut être discutée en comité. Dois-je en conclure que vous ne souhaitez pas correspondre avec un député individuellement?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je n'ai pas copie de cette lettre devant moi. De mémoire, je me souviens avoir signalé à M. Joyal que la question soulevée exigeait une étude approfondie. Selon moi, ce genre d'étude devait être consignée dans mon rapport annuel. Je lui ai proposé de lire certains paragraphes du rapport annuel 1975 présentement à l'étude ici, puis de soulever cette question lors d'une séance régulière du Comité des comptes publics où il pourrait se renseigner auprès du ministère intéressé. M. Joyal recevra ainsi une réponse plus rapide que s'il attend le rapport annuel 1976. Voilà l'essentiel de ma réponse.

**M. Robinson:** Il est donc inexact que vous ne voulez pas répondre ou encore que vous n'avez pas l'autorité pour répondre aux questions individuelles des députés?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, le sens de cette question m'échappe. J'essaie de dire que tout dépend de la nature de la question. En d'autres termes, tel que par le passé, nous continuerons à vérifier les données d'une question simple dont la réponse demande peu de recherche. Si la question demande une étude approfondie, l'opinion de l'Auditeur général et la préparation d'un rapport officiel c'est différent. Je crois que selon la loi actuelle, je relève directement de la Chambre des communes. Il m'est impossible de préparer un rapport spécial pour un seul député. Ai-je répondu à votre question, monsieur Robinson?

[Text]

an individual report to an individual member of Parliament, Mr. Robinson. Does that answer your question?

• 1135

**Mr. Robinson:** Not exactly. What I am trying to determine is the policy adopted by you and/or your department with regard to queries that may be raised by members of Parliament, not necessarily those who are on the Public Accounts Committee but members of Parliament generally. Also, would you be suggesting that if they have questions, they should retain their questions for the Public Accounts Committee? That brings up another point, whether the questions that they may ask are within the confines of what you have already reported upon or something in addition thereto. It opens up quite a broad spectrum here, and I am just trying to get some determination of policy from your point of view with regard to questions from members of Parliament.

**Mr. Macdonell:** I think I see what Mr. Robinson is driving at. Any question that is raised in this Committee and is deemed to be in order by the Chairman, in other words, is part of the terms of reference of the Committee—and certainly when my report has been considered, it presumably is well within that terms of reference—exactly like any other witness, we will immediately go to work to supply and to table here any further information that anybody wishes to have tabled. But that is in response to a report that is already laid before the House of Commons and has been referred to this Committee, as I understand it now.

If any extraneous question is raised, either in this Committee or outside this Committee, once again I have to use my judgment: if it involves something that should properly be reported to the House of Commons, that is the vehicle that I consider I should use.

Generally speaking, I do not feel that the type of inquiries or studies that would be of any consequence or involving my opinion should be directed individually to any member of Parliament.

Now, I would be glad to submit this question to guidance from the appropriate legal authorities, but I think that is the way I interpret my responsibilities, and I would be glad to have anyone else that would like to, to comment on this.

I think if we pursue that question to its ultimate conclusion, it would mean in the long run that 264 members of Parliament can direct questions to me. I have certain resources to undertake my duties in accordance with the Financial Administration Act. If that is part of the requirements laid upon my office, then I shall certainly be very pleased to increase my resources in order to cope. But in the long run, with the resources I have, I do have the responsibility of trying to apply these for Parliament in the most effective manner.

Again, I do not want to be placed in the position, Mr. Chairman, of in any way not answering questions that are appropriate, that I should answer. I am only asking for an interpretation here to be sure that what I just said is the appropriate interpretation. Maybe the Law Clerk of the House of Commons should be asked to comment on this particular question.

[Interpretation]

**M. Robinson:** Pas tout à fait. Je tente de savoir quelle est votre politique, ou celle de votre ministère, en ce qui concerne les requêtes des députés, pas nécessairement membres du Comité des comptes publics, mais par n'importe quel député. D'après vous, les députés devraient attendre et poser leur question au cours d'une séance ordinaire du comité des comptes publics. Il faudrait alors déterminer si leur question se rapporte au contenu de votre rapport ou si elle s'y ajoute. Cela entraîne plusieurs possibilités et j'aimerais savoir quelle est d'après vous la politique à l'égard des questions venant de députés.

**M. Macdonell:** Je vois ce que M. Robinson veut dire. Toute question soulevée au cours d'une séance de ce Comité, si elle est conforme au Règlement, autrement dit si elle traite du mandat de ce Comité, et l'étude de mon rapport fait certainement partie de votre mandat, recevra une réponse; comme tout autre témoin, nous tenterons d'obtenir les renseignements supplémentaires pour tout membre qui le désire. Mais seulement dans le cas où un rapport a été présenté à la Chambre des communes et qu'il a été renvoyé à ce Comité.

Si un député soulève une question qui ne se rapporte pas au rapport, soit au cours d'une séance de ce Comité ou à l'extérieur du Comité, je dois me fier à mon jugement. Si je juge que la réponse à cette question doit faire l'objet d'un rapport à la Chambre des communes, c'est à la Chambre que j'estime devoir présenter mon rapport dans ce cas.

En général, une enquête ou étude considérable ou réclamant mon opinion ne devrait pas faire l'objet d'un rapport à un député en particulier.

Je serais heureux de consulter les autorités juridiques appropriées à cet égard, mais c'est la façon dont j'interprète mes responsabilités et je serais heureux d'entendre vos observations.

Autrement, en théorie, cela voudrait dire que 264 députés peuvent me poser des questions. Je dispose de certaines ressources pour remplir mes fonctions conformément à la Loi sur l'administration financière. Si on me confie la tâche de faire rapport aux députés, je serai certainement très heureux d'accroître mes ressources en conséquence. Mais en fin de compte, je dois utiliser les ressources dont je dispose afin de fournir le meilleur service possible au Parlement.

Encore une fois, monsieur le président, je ne vais pas refuser de répondre aux questions pertinentes, celles auxquelles je devrais répondre. J'aimerais seulement m'assurer que j'interprète bien mon mandat. Il faudrait peut-être demander au conseiller juridique de la Chambre des communes de faire des observations à ce sujet.

[Texte]

**The Chairman:** Are you satisfied with the answer, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** I just want to clarify this one point and then I will be finished. Would I understand, then, Mr. Macdonell, that if the matter to be raised by a member of Parliament is one that is already in your report, then from your point of view it would be best if it was not mentioned until the report is before the Committee and then it could be discussed?

That brings up another point, that in the Committee our agendas do not always provide that we discuss everything that is in the report. So it may be that it never in fact does come before the Committee. I am wondering, is it within the terms of reference, then, that even though the subject matter may not be directly before the Committee on a particular agenda, a member of the Committee, or of the House of Commons who would be sitting on the Committee for that period of time, could raise the matter anyway?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I would feel I would have to refer that question, sir, to your Chairman and perhaps to your steering committee. I would have my own opinion, but it seems to me that the agenda is entirely within the control of the steering committee and the Committee itself.

My informal answer is that I would think any member of Parliament sitting on this Committee can certainly make representations to have an item that he wishes discussed, included on the agenda, but I am not speaking for the Chairman.

**Mr. Robinson:** I am satisfied with that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would state that, as I understand our position and our duties, our terms of reference is the Auditor General's Report and the Supplement. We now have the Report on the Study of the Accounts of Canada as well as the Public Accounts. Surely within that orbit, any member wishing to raise an item could make reference to a specific section of either the Public Accounts or the Auditor General's Report and relate his question to that particular item. I would think that is the course that we would be well advised to follow. Mr. Flynn, on that point?

• 1140

**Mr. Flynn:** On a point of order, Mr. Chairman, that would really require that you could not go helter skelter in picking something out and throwing ...

**The Chairman:** I said "related to".

**Mr. Flynn:** It should be on the agenda, then.

**The Chairman:** Yes. You would relate it to an item in the Public Accounts, raise it, and then we would have to put it on the agenda. In other words, it would have to be raised and brought to the attention of the steering committee so that it could be discussed by your steering committee and placed on an agenda later on. I can see a full year's work before this Committee, Mr. Flynn.

Our next questioner—please, gentlemen, keep it short—is Mr. Darling.

[Interprétation]

**Le président:** Êtes-vous satisfait de la réponse, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** Je voudrais simplement obtenir des précisions et ensuite j'aurai terminé. Si j'ai bien compris, monsieur Macdonell, toute question soulevée par un député et qui touche le contenu de votre rapport ne devrait être étudiée qu'en Comité une fois que le rapport a été renvoyé au Comité?

Cependant, l'ordre du jour du Comité ne nous permet pas toujours de discuter de tout ce qui se trouve dans un rapport. Il se peut donc que cette question ne soit jamais soulevée en comité. Même si cette question ne figure pas expressément à l'ordre du jour du comité, un membre du Comité ou un député de la Chambre des communes qui ferait partie du Comité à ce moment devrait-il pouvoir soulever cette question quand même?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je crois qu'il me faut demander à votre président et peut-être à votre Comité de direction de répondre à cette question. J'ai une opinion personnelle, mais il me semble que l'ordre du jour relève entièrement du Comité de direction et du Comité lui-même.

Je crois cependant que tout membre de ce Comité peut certainement demander qu'on insère à l'ordre du jour une question dont il veut discuter, mais je ne parle pas au nom du président.

**M. Robinson:** Cette réponse me convient, monsieur le président.

**Le président:** Je dirais que notre mandat est d'étudier le rapport de l'Auditeur général et le Supplément. Nous sommes maintenant saisis du rapport sur l'Étude des comptes du Canada ainsi que des comptes publics. Tout membre pourrait certainement poser une question en se reportant à un chapitre précis soit des Comptes publics ou du Rapport de l'Auditeur général. Je crois que c'est ainsi que nous devrions procéder. Monsieur Flynn, à ce sujet?

**M. Flynn:** Un rappel au Règlement, monsieur le président. Il ne faudrait pas que nous poursuivions le simple gré de notre fantaisie, choisissant certaines choses, en laissant tomber d'autres ...

**Le président:** J'ai dit «se rapportant».

**M. Flynn:** Ce devrait donc être inscrit à l'ordre du jour.

**Le président:** Oui. Vous pourriez lier la question à un poste des comptes publics, la soulever, et elle serait portée à l'ordre du jour. En d'autres termes, il faudrait la soulever et la porter à l'attention du comité directeur afin qu'il puisse en discuter et la mettre à un ordre du jour ultérieur. J'entrevois une pleine année de travail pour notre comité, monsieur Flynn.

Et maintenant, messieurs, je vous prie d'être brefs. La parole est à M. Darling.

[Text]

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, I am not sure whether this question should be directed to Mr. Dubois. He was speaking on the federal government pay system globally, and then travel and removal expenses. I am wondering about some of the civil servants and it could be members of or people in Crown agencies who are working outside Canada. I was cited a case in London, England, where one of the civil servants there—they have subsidized rents. Now I grant you, if rents are very high this could be in order, but this particular one was suggested—I think the civil servant or the employee in question was paying \$200 a month for a \$1,400-a-month apartment.

I am aware that on the scale certain positions require probably certain living accommodation. I am wondering if, in your investigations of salaries and so on, this is the case and that rents are subsidized probably more so than the exception. In other words, the great majority are subsidized, and are some of them subsidized away out of order? It would be my opinion that if there is a very high rent area, there should be some assistance.

**The Chairman:** Mr. Dubois.

**Mr. Dubois:** Our study of travel and removal expenses—the presently defined objective of that study for this year is strictly on local regulations. It does not take into account foreign travel or anyone that comes under External Affairs, which has a separate type of regulation.

**Mr. Darling:** I can see that on the travel and removal, but then you said you were checking the federal pay system globally, and I thought it might come in that orbit.

**The Chairman:** Mr. Dubois.

**Mr. Dubois:** The study on the federal pay system has to do with the system itself. It does not consider the actual salaries, except for audit purposes.

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, my question to the Auditor General—am I to understand that this thing could be going on and it cannot be brought before the Public Accounts Committee, if it is away off base?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think Mr. Dubois has defined the scope of this particular inquiry. If there are irregularities of which anyone is aware—any citizen or any member of Parliament—it seems to me they certainly should be drawn to appropriate attention. The Secretary of the Treasury Board is on my right. It could be drawn to my Office. I think anything anyone considers is a definite irregularity, we are in the business of trying to ensure whether that is a fact or not.

**The Chairman:** I would point out, Mr. Darling, that it is a matter that could also be raised by you in the House of Commons, if you so wished, either with a question on the Order Paper or, if it is urgent, to the Minister. Mr. Martin.

[Interpretation]

**M. Darling:** Monsieur le président, je ne suis pas du tout certain de devoir poser cette question à M. Dubois. Il parlait du système de paie de l'administration fédérale en général et des dépenses de déplacement et de voyage. Je me pose des questions au sujet de certains fonctionnaires—peut-être même des membres du personnel des sociétés de la Couronne—qui travaillent à l'extérieur du Canada. On m'a cité un cas à Londres, en Angleterre, où un des fonctionnaires... Voyez-vous, ils ont des loyers subventionnés. Je vous l'accorde volontiers, si les loyers sont très élevés, cela peut être nécessaire; mais, dans ce cas-ci, on m'a laissé entendre que ce fonctionnaire ou employé versait \$200 par mois pour un appartement dont le loyer mensuel était de \$1,400.

Je me rends parfaitement compte que certains postes commandent sans doute certaines normes de logement. Or, je me demande si vos recherches sur les traitements et ainsi de suite ont révélé que cette pratique était courante et qu'il est usuel que les loyers soient subventionnés. En d'autres termes, la plupart des loyers sont-ils subventionnés, ou sont-ce certains seulement qui le sont? Il me semble que, si le logement est situé dans une région où les loyers sont très élevés, il faudrait aider les personnes appelées à y demeurer.

**Le président:** Monsieur Dubois.

**M. Dubois:** En ce qui concerne notre étude des dépenses de déplacements et de déménagements, notre objectif, cette année-ci, est de nous occuper uniquement des règlements locaux. Nous n'avons pas tenu compte des voyages à l'étranger ou de toute personne au service du ministère des Affaires extérieures, ministère dont les règlements sont différents.

**M. Darling:** Je comprends cela en ce qui concerne les déplacements et les déménagements, mais vous avez également dit que vous vérifiez l'ensemble du système de paie de l'administration fédérale, et j'ai pensé que cela pourrait tomber sous le coup de cette étude.

**Le président:** Monsieur Dubois.

**M. Dubois:** L'étude sur le système de paie de l'administration fédérale portait sur le système même. Elle n'examinait pas les traitements proprement dits, sinon pour des fins de vérification.

**M. Darling:** Monsieur le président, j'adresse ma question à l'Auditeur général. Dois-je comprendre qu'il se peut fort bien que la situation que j'ai mentionné existe, mais que nous ne puissions pas en traiter au comité si elle s'écarte du rapport?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je pense que M. Dubois a fait état des limites de cette étude particulière. S'il y a des irrégularités dont qui que ce soit se préoccupe—qu'il s'agisse d'un citoyen ou d'un membre du Parlement—il me semble qu'elles devraient être portées à l'attention de qui de droit. Le secrétaire du Conseil du Trésor est à ma droite. On pourrait signaler la question à mon bureau. Je pense qu'en ce qui concerne toute irrégularité qui peut sembler flagrante à qui que ce soit, nous devons nous efforcer d'établir les faits.

**Le président:** J'aimerais signaler, monsieur Darling, qu'il s'agit d'une question que vous pourriez également soulever à la Chambre des communes, si vous le désirez, soit par une question au *Feuilleton* soit, si c'est urgent, par une question au ministre. Monsieur Martin.

## [Texte]

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I would like to follow up this general discussion. There was a point being raised I think, by Mr. Joyal and discussed by Mr. Towers, and it relates generally to this matter of constraints. I think this last question and the answer to it is relative as well.

I would like to think, as a member of Parliament and specifically as a member of this Committee, that the Auditor General is not tied down by detailed minute-type regulations that would not enable him to do the normal type of audit and investigation that would be anticipated from a normal professional auditing team. I would also like to feel—perhaps he might make an observation on this—that at any time the Auditor General is concerned over a particular aspect of government revenue or expenditure, whether it is brought to his attention by a member of Parliament, by his own people, from members of the public or from wherever, that he feels free under his terms of reference to conduct an investigation into that particular matter. If he does not feel so free, if he does not feel that his terms of reference enable him to do that, at the very least he would bring the matter to the attention of the Public Accounts Committee and explain to them that there is an area of concern, that in his view there is a valid area of concern, but he does not feel at the present time that his terms of reference enable him to get at it.

• 1145

I raise this point because, in my view, with the enhanced staff and the very capable staff that the Auditor General is now building around him, I think the public and Members of Parliament and Members of this Committee will be anticipating even more than perhaps has been anticipated from that office in the past. It disturbs me to hear that one of the staff in answering Mr. Darling's question, is already seeming to hold himself under some very, what I would term, almost minute regulations, where if I understood the response correctly, he said,

Well, for normal type of travel, yes, we could do this, but if it is travel over there, no, we would not be looking at that.

I would just like a little more clarification of that point and perhaps an observation in general on the point I am raising.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonnell:** Mr. Chairman, I am very pleased to reassure Mr. Martin that any constraints that might have been evident from Mr. Dubois' answer are imposed by our resources and in no way are they imposed by any other kind of constraint. In other words, the terms of reference drawn up by ourselves would seem to us to be adequate to accomplish the objective upon which we have agreed. Obviously we cannot allow our projects to go wild or we just will not be able to go anywhere. So I see no constraints that I am aware of at all.

Because this is an important question, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Douglas, the Assistant Auditor General, and again I keep relying on people who have had a lot more experience in this office than I have, Mr. Douglas has 30 years. Would Mr. Douglas be prepared to say yes or no to this constraint question by Mr. Martin?

## [Interprétation]

**M. Martin:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre ce débat général. Il y a une question qui, si je ne m'abuse, a été soulevée par M. Joyal et reprise par M. Towers; il s'agit de toutes ces restrictions. Je pense que cette dernière question et la réponse qui y a été faite en donnent un autre exemple.

J'aimerais croire, en ma qualité de député et, notamment, de membre du comité, que l'Auditeur général n'est pas astreint à des règlements détaillés et minutieux qui ne lui permettraient pas d'effectuer la vérification et la recherche normale que l'on attendrait de toute équipe professionnelle de vérification comptable. J'aimerais également savoir—et peut-être me dire ce qu'il en pense—si en tout temps l'Auditeur général s'intéresse à tout aspect des recettes ou dépenses du gouvernement qui lui est signalé par un député un membre de son personnel, ou des particuliers. Aux termes de son mandat, j'espère qu'il se sent libre d'effectuer toute recherche à ce sujet. S'il ne se sent pas libre de faire cette recherche, s'il sent que son mandat ne lui permet pas de faire cela, la moindre des choses serait pour lui d'attirer l'attention des membres du Comité des comptes publics sur le sujet et de leur expliquer qu'il y a là un point de litige, qu'il estime qu'on doit se préoccuper de la question mais que tout à la fois, il estime que son mandat ne lui permet pas de le faire.

Voici pourquoi je soulève cette question: étant donné que l'Auditeur général s'entoure maintenant d'un personnel qualifié plus nombreux, le public et les députés de même que les membres de ce Comité s'attendent à plus qu'auparavant. Alors qu'il répondait à une question de M. Darling, un membre du personnel a semblé relever l'existence de ce que j'ai interprété comme étant des règles absolument strictes et je me préoccupe de l'entendre dire:

Eh bien, dans le cas d'un voyage au pays, oui, nous pourrions faire enquête, mais dans le cas de l'étranger, non, nous ne pourrions rien faire.

J'aimerais avoir quelques explications à ce sujet et, peut-être également, une déclaration générale sur le point que je soulève.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonnell:** Monsieur le président, il me fait plaisir d'apaiser les inquiétudes de M. Martin car si la réponse de M. Dubois semblait indiquer l'existence de certaines restrictions, c'est à cause de contraintes en personnel et non pas à cause d'autres contraintes. En d'autres termes, le mandat que nous nous sommes imposé nous-mêmes nous semble suffisant pour atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé. De toute évidence nous ne pouvons pas permettre que nos projets s'étioient en allant dans toutes les directions car alors nous n'accomplirions rien. Que je sache, il n'y a donc pas de véritables contraintes en restrictions.

Monsieur le président, vu l'importance de la question, j'aimerais demander à M. Douglas, Auditeur général adjoint, de poursuivre. Une fois de plus, je fais appel à ceux qui font partie de notre Bureau depuis plus longtemps que moi et M. Douglas a trente ans d'expérience. M. Douglas serait-il prêt à trancher par un oui ou par un non cette question de contraintes ou restrictions soulevée par M. Martin?

[Text]

**The Chairman:** Mr. Douglas, would you please take the chair next to the microphone for your reply?

**Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General, Auditor General's Office):** Mr. Chairman, there would be no constraints whatsoever, it would be just a matter of allocation of resources within our office. We would certainly investigate any area of expenditure that we felt should be investigated consistent with the staff and the capability that we have at the time. So there would be no constraints whatsoever.

**The Chairman:** Mr. Dubois, would you like to comment as well?

**Mr. Dubois:** Yes, please, Mr. Chairman. Perhaps I misunderstood the question. When you asked if that specific point was covered under the project I answered that it was not, but this had nothing to do with restraint whatsoever. The reason why that type of regulation was not covered under the project is that we consider these things as major projects by themselves and, while I have a file which contains perhaps 40 potential projects for the future, that particular one is in the list. When we will be choosing that as a special project is a question of resources.

**The Chairman:** Yes, Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Je pense que M. Dubois pourrait mentionner aussi que lorsqu'un vérificateur se prépare à examiner les livres d'une entreprise financière, il n'examine pas toutes les transactions, mais seulement un certain nombre. Et je pense que d'habitude, il ne prévient pas d'avance parce qu'à partir de ce moment-là, évidemment, la vérification serait faussée par le fait que les gens se prépareraient et s'assureraient que les livres qui vont être examinés sont établis d'une façon parfaite. Alors, je pense qu'il est important que le vérificateur ne soit pas obligé d'indiquer d'avance exactement ce qu'il va faire dans l'année qui vient, parce qu'à partir de ce moment-là il y aurait peut-être une partie du problème qui aurait beaucoup moins d'importance.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, before we move on... Mr. Towers.

**Mr. Towers:** I have one short question. I would just like to ask the Auditor General whether there is a point, or what the vehicle is that he uses at that point in time he considers there possibly is some fraud. I know that there are investigations taking place; we have had one in the Province of Alberta initiated by the Premier. Does that come through the political spectrum? I am just wondering whether, if in the process of auditing he finds that there is a suspicion of fraud, he goes to the minister in charge, or is he going to go to the Public Accounts Committee, or does he on his own contact the investigating authorities? I am just wondering what the plan of things is here, when the RCMP are called in, or the police.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I cannot give a sort of generalized answer to that question. I think Mr. Towers indicated all three different possible ways you might deal with it. I think much depends on the nature of the fraud. The normal thing we would do is to take it up with the senior official of the department concerned immediately and then, depending on what he has to say and what our judgment tells us to do, the likelihood is the police will be involved.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Douglas, pourriez-vous s'il vous plaît vous approcher d'un microphone.

**M. J. R. Douglas (Adjoint de l'Auditeur général Bureau de l'Auditeur général):** Monsieur le président, il n'y a aucune contrainte quelle qu'elle soit; il ne s'agit que d'une répartition des ressources en personnel de notre bureau. Il est entendu que nous examinerions toute dépense que nous jugerions bon d'examiner compte tenu de notre personnel et de ce qu'il nous est permis de faire à un moment donné. Il n'y a donc aucune contrainte quelle qu'elle soit.

**Le président:** Monsieur Dubois, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Dubois:** Oui, monsieur le président. Peut-être ai-je mal compris la question qu'on m'a posée. Quand on m'a demandé si cet élément précis faisait partie du projet, j'ai répondu que non, mais cela n'avait rien à voir avec l'existence de contraintes. La raison pour laquelle ce genre de règlement ne tombait pas dans les limites du projet est la suivante: nous croyons qu'il faudrait consacrer un projet majeur à cette question. Dans nos dossiers, nous pouvons avoir jusqu'à 50 projets pour l'avenir et celui-là en particulier fait partie de la liste. Le moment où nous choisirons d'entreprendre ce projet demeure une question de ressources en personnel.

**Le président:** Oui, monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Dubois could also point out that when an auditor sets out to investigate a financial company's books, he does not examine each transaction but only a certain number of them. And I do not think that, as a matter of course, he would warn that company in advance because if he did, obviously, it would defeat the purpose of any audit, since people could prepare and see to it that the books to be audited be in perfect shape. So I think it is important that the auditor should not have to reveal exactly what his program is for the coming year because if he did, he would lose some impact.

**Le président:** Je vous remercie, messieurs. Monsieur Towers.

**M. Towers:** J'aimerais demander à l'Auditeur général comment il procède quand il soupçonne qu'il y a eu fraude. Je sais que des enquêtes ont été instituées; en Alberta notamment à la demande du premier ministre provincial. Si, lors des vérifications, vous soupçonnez qu'il y a eu fraude, est-ce que vous vous adressez au ministre responsable, au Comité des comptes publics ou bien vous adressez-vous directement aux autorités chargées des enquêtes? J'aimerais savoir comment les choses se passent au moment où la Gendarmerie royale ou la police sont appelées à enquêter.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Il est impossible de vous donner une réponse générale. M. Towers a dans sa question exposé les trois façons d'aborder le problème. Tout dépend du genre de fraude. D'habitude nous contactons aussitôt le responsable du ministère intéressé et ensuite, selon la réponse obtenue, nous décidons de faire appel ou non à la police.

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. I would like to inform the Committee that the copies of letters they have received of the correspondence between Mr. Joyal and the Auditor General, authorized to be printed as appendices, will be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. In answer to some of the questions raised by Committee members, I think the very action that Mr. Joyal has taken answers some of your questions, if you read the letter that was sent to him by Mr. Macdonell under date January 22. He says:

Since you mentioned that point,  
in paragraph 2,

and as a result of your request inviting us to re-examine the underlying principles of the Department of Public Works' leasing policy, I am taking the necessary measures to include this study in our Special Audits Inquiries Program.

It seems to me Mr. Joyal has pointed the way to spotlight a particular item, and this well may be a course that could be followed in future.

I will now call our second order of reference, namely, a Report on the Study of the Accounts of Canada. This morning we will confine ourselves to the nature, scope and objectives of the study and what it accomplishes. I would ask the Auditor General whether he would introduce the Independent Review Committee to the Committee before he commences his opening remarks.

Before Mr. Macdonell does that I hope it would be agreeable if Mr. Glenn Ross, who is the Chairman of the steering committee that produced the Report on the Study of the Accounts of Canada, would join us at the table. Thank you, Mr. Ross.

Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would be glad to do that. I think, with respect if I may say so, that the Secretary of the Treasury Board is quite prepared to take that chore on if you should invite him to do so. Either one of us could do it.

**The Chairman:** All right. Mr. Osbaldeston.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Treasury Board):** Thank you very much, Mr. Chairman. If it is agreeable to the Committee, I would like to introduce the members of the accounts review as you have requested. Further, Mr. Chairman, if it were to be agreeable to you and to the members of the Committee, I would be very grateful if I could make an opening statement.

**The Chairman:** Agreed.

**Mr. Osbaldeston:** The Report on the Study of the Accounts of Canada has been received by the members of the Committee after being tabled in the House, and it is, as members will note, a quite technical document. But even though it be a technical document, it is a fundamental document. It deals with the fundamental rights of Parliament; it deals with the fundamental way in which the accounts of Canada are kept. Because of that, Mr. Chairman, I believe it would facilitate the discussion the members will wish to have, subject to your agreement and to theirs, if I took a few moments, first, to review the background of the study, secondly, to describe for the members the highlights of the report, and thirdly to show how certain of the recommendations relate to the observations raised in past reports of the Auditor General.

## [Interprétation]

**Le président:** Je vous remercie messieurs. Je vous signale que l'échange de correspondance entre M. Joyal et l'Auditeur général, correspondance dont des copies vous ont été distribuées, sera annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui. La lettre de M. Joyal à M. Macdonell et la réponse de celui-ci en date du 22 janvier dernier fournissent je pense les réponses aux questions soulevées par certains membres du Comité. Cette lettre est rédigée comme suit:

Ayant soulevé cette question,  
au paragraphe 2,

et étant donné que vous nous avez demandé d'étudier à nouveau les principes régissant la politique de location du ministère des Travaux publics, j'ai pris des mesures en vue d'inclure cette étude dans notre programme de vérifications spéciales et d'enquêtes.

A mon avis, la méthode utilisée par M. Joyal pour faire ressortir un problème spécial pourrait très bien être utilisée à l'avenir.

Je mets maintenant en délibération notre deuxième ordre de renvoi, rapport sur l'Étude des Comptes du Canada. Nous allons nous en tenir ce matin au caractère, à la portée et aux objectifs de l'Étude et à ses résultats. Je demanderai à l'Auditeur général de bien vouloir nous présenter les membres du comité indépendant de révision avant de nous donner lecture de sa déclaration d'ouverture.

Je demanderai également à M. Glenn Ross, président du comité de direction chargé de l'élaboration du rapport sur l'Étude des Comptes du Canada de bien vouloir venir prendre la parole ici. Je vous remercie, monsieur Ross.

Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je le ferai bien entendu avec plaisir mais je pense que le secrétaire du Conseil du Trésor est mieux placé que moi pour le faire.

**Le président:** D'accord. La parole est à M. Osbaldeston.

**M. G. F. Osbaldeston (secrétaire du Conseil du Trésor):** Je vous remercie, monsieur le président. Si vous le permettez, je vais vous présenter les membres du comité de révision des comptes et je voudrais également vous donner lecture d'une déclaration d'ouverture.

**Le président:** D'accord.

**M. Osbaldeston:** Le rapport sur l'Étude des Comptes du Canada a été distribué aux membres du Comité après avoir été déposé à la Chambre; vous aurez sans doute remarqué qu'il s'agit d'un document hautement technique mais néanmoins fondamental. Celui-ci traite en effet des droits fondamentaux du Parlement ainsi que des principes de base des méthodes comptables du gouvernement fédéral. Je pense que cela faciliterait la discussion si je commençais par vous exposer brièvement l'histoire de l'Étude, si je vous donnais ensuite un aperçu des points saillants du rapport et enfin si je vous expliquais comment ces recommandations se rattachent aux critiques contenues dans les rapports précédents de l'Auditeur général.

[Text]

As you have requested, Mr. Chairman, I would at this point like to introduce the members of the steering committee who were responsible for carrying out study.

• 1155

The steering committee was comprised of the Chairman, Mr. Glenn Ross, who is seated here, Mr. Steve Handfield-Jones of the Department of Finance, Dr. Alex Irvine of the Department of Supply and Services and, finally, Mr. Len McGimpsey of the Treasury Board Secretariat.

With your permission again, Mr. Chairman, I would like to introduce Mr. Stuart Mensforth to my right, who is the Assistant Secretary, Financial Administration, of the Administrative Policy Branch of the Treasury Board Secretariat. The members of the committee, of course, will be available to the Chairman and to this Committee during the course of your discussion of the report.

If I may, Mr. Chairman, I now, seek your indulgence to make this statement, because I believe it would be helpful.

In 1973, shortly after assuming my duties as Secretary, the Treasury Board approved the terms of reference for the Study of the Accounts of Canada. The study was established to review the accounting principles which govern the Accounts of Canada, since a number of the practices which had developed over the years had been questioned in the reports of the Auditor General. Some of you may recall that in November of 1973, when appearing before this Committee as a witness to review certain matters contained in reports of the Auditor General, I tabled at that time the terms of reference for the study. I have also referred to the study in my letters to the Chairman of this Committee, outlining the actions being taken by the government in dealing with matters raised in reports of the Auditor General.

Whilst the Financial Administration Act assigns the overall responsibility for the Accounts of Canada to the Treasury Board, the Department of Finance and the Department of Supply and Services are also assigned many closely-related responsibilities. Accordingly, a steering committee made up of representatives from the three departments was created by the Treasury Board to carry out the study. The report produced by the committee thus has the full support of the three departments which share responsibility for the accounts and this will undoubtedly be beneficial to the successful implementation of the recommendations.

An exposure draft of the report was distributed to the Auditor General and to all deputy heads prior to the finalization of the report. The Auditor General was kind enough to assemble a prestigious team of accountants to review the report and to provide advice and comments on the recommendations. Consultations have taken place with the Auditor General and his representatives, and their advice had been most useful. I am also pleased to say that the Auditor General has indicated that he generally favours the proposals being made and believes that implementation of the recommendations will be an important step towards improving the standards of government accounting and reporting practices. I am sure that he will be making his own comments on the report a little later.

As a personal aside, Mr. Chairman, I would like to express publicly my thanks to the staff of the Auditor General for the time they have spent on commenting. I truly believe that this process of consultation between our secretariat and his office will further the purpose of all of us who are gathered here.

[Interpretation]

A votre demande, monsieur le président, je vais vous présenter les membres du comité de direction chargés de l'élaboration de l'Étude.

Le comité directeur était composé du président, M. Glenn Ross ici présent, de M. Steve Handfield-Jones du ministère des Finances, de M. Alex Irvine du ministère des Approvisionnements et Services, et de M. Len McGimpsey du secrétariat du Conseil du Trésor.

Monsieur le président, j'aimerais vous présenter aussi M. Stuart Mensforth, à ma droite, qui est secrétaire adjoint de l'administration financière de la Direction de l'administration des politiques du secrétariat du Conseil du Trésor. Bien entendu les membres de ce comité seront à votre disposition et à celle du Comité lors de vos discussions relatives au rapport.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais faire cette déclaration parce que je pense qu'elle peut être utile.

Peu après mon entrée en fonction comme secrétaire en 1973, le Conseil du Trésor a approuvé le mandat de l'étude des comptes du Canada. Il s'agissait de réexaminer les principes comptables qui régissent les comptes du Canada, car nombre des usages qui s'étaient instaurés au fil des ans avaient été remis en question par l'Auditeur général dans ses rapports. Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que je vous avais mis au courant du mandat de l'étude en novembre 1973, à l'occasion de ma venue devant ce Comité à titre de témoin pour examiner certaines questions soulevées dans les rapports de l'Auditeur général. Dans mes lettres au président où j'exposais les mesures que le gouvernement prenait relativement à ces questions, j'ai également fait mention de cette étude.

Bien que la Loi sur l'administration financière fasse du Conseil du Trésor le grand responsable des comptes du Canada, elle confère au ministère des Finances et au ministère des Approvisionnements et Services de nombreuses attributions qui se rattachent étroitement à ce domaine. C'est ainsi que le comité directeur chargé de conduire l'étude, est composé de représentants de ces trois ministères. Leur rapport a donc reçu l'entier appui des trois ministères responsables des comptes, ce qui contribuera sans doute au succès de la mise en oeuvre des recommandations.

L'Auditeur général et tous les sous-ministres ont reçu un avant-projet du rapport. L'Auditeur général a bien voulu mettre sur pied une prestigieuse équipe de comptables chargée d'examiner le rapport et de fournir avis et conseils au sujet des recommandations. Des consultations ont eu lieu avec l'Auditeur général et son représentant et leurs conseils ont été d'un précieux secours. Je dois également dire que l'Auditeur général a déclaré appuyer en général les propositions et qu'il croit que l'application des recommandations fera beaucoup pour améliorer la qualité des pratiques comptables du gouvernement. Je suis certain qu'il fera un peu plus tard ses propres observations sur le rapport.

Je souhaite, personnellement, monsieur le président, remercier publiquement le personnel de l'Auditeur général du temps qu'il a consacré à ces observations. Je crois sincèrement que ces consultations entre notre secrétariat et le bureau de l'Auditeur général nous permettra à tous d'atteindre plus rapidement notre objectif.

## [Texte]

The steering committee also received and carefully reviewed a large number of written comments from deputy heads prior to the preparation of the final report. They also met with a number of departmental representatives to explain and to clarify the recommendations.

I would now like to provide a brief outline of the contents of the report and its major recommendations.

While all the recommendations in the report are inter-related, the manner in which financial data should be reported is examined in relation to three major types of reporting.

First, summary reporting on the Government of Canada as a whole, excluding only certain Crown corporations;

Second, the more detailed reporting on revenues and on the various types of appropriations granted by Parliament, and

Finally, the detailed reporting on the Crown corporations excluded from the summary accounts of the government.

The first type of reporting is covered in the first five chapters, the second in chapters 6, 7 and 8 and the last in chapter 9. By looking at these three areas separately I believe the impact of the recommendations in more easily understood.

First of all, to deal with the summary reporting on Government of Canada. The first subsection of that is the agencies included within the defined limits of the Government of Canada. The chapters on summary reporting commence by examining the very fundamental question of how the Government of Canada should be defined for purposes of summary financial reporting. Essentially it proposes no change from past practices, which have been to include in these summaries all departments as well as all departmental corporations carrying on government-type activities. These organizations are now classified under Schedules A and B of the Financial Administration Act. Agency and proprietary corporations classified under Schedules C and D are excluded.

• 1200

The effect on non-budgetary appropriations to departments and department corporations. While no change is contemplated in the coverage of the summary statements of the Government of Canada, a major change is proposed to accounting practices. This involves the past practice of granting nonbudgetary appropriations to finance certain operations of organizations falling within the limits defined for the Government of Canada. Non-budgetary appropriations have been used to finance operations, often quite similar to those normally financed through budgetary appropriations. For example, the major international airports of Transport Canada are financed through a revolving fund whereas other airports are financed through regular budgetary appropriations.

Where non budgetary appropriations are approved, amounts advanced are carried as assets on the Government of Canada's statement of assets and liabilities, and transactions pertaining to such operations are excluded from the statement of expenditure and revenue. Although nominally show as loans these items are in reality advances used to acquire assets such as inventories and fixed assets which

## [Interprétation]

Avant d'établir son rapport définitif, le comité directeur a aussi examiné avec soin un grand nombre de commentaires écrits reçus des sous-ministres. Il a de plus rencontré beaucoup de représentants des ministères pour expliquer et clarifier les recommandations.

Je voudrais maintenant passer en revue rapidement le contenu du rapport et ses recommandations principales.

Bien que toutes les recommandations du rapport soient interreliées, la matière dont les données financières doivent être communiquées est étudiée par référence à trois principaux types de rapport:

En premier lieu, les rapports sommaires sur le gouvernement du Canada dans son ensemble, à l'exclusion seulement de certaines sociétés de la Couronne,

Deuxièmement, les rapports plus détaillés des revenus et des différents types de crédits accordés par le Parlement, et

Troisièmement, les rapports détaillés sur les sociétés de la Couronne exclus des comptes sommaires du gouvernement.

Le premier type de rapport est étudié dans les cinq premiers chapitres, le second dans les chapitres 6, 7 et 8 et le dernier dans le chapitre 9. En examinant ces trois niveaux séparément, je crois qu'il est plus facile de saisir la portée des recommandations.

Donc, en premier lieu, les rapports sommaires sur le gouvernement du Canada. La première partie traite des organismes compris dans les limites définies du gouvernement du Canada. Les chapitres concernant les rapports sommaires commencent par examiner la question très fondamentale de savoir comment définir le gouvernement du Canada aux fins de la communication des données financières sommaires. Pour l'essentiel, il n'envisage aucune modification des pratiques passées qui consistaient à faire figurer tous les ministères dans ces données sommaires, ainsi que toutes les corporations de département qui exercent des activités de nature gouvernementale. Ces organismes sont désormais visés par les Annexes A et B de la Loi sur l'administration financière. Les corporations de man-

dataires et les corporations de propriétaires visées par les Annexes C et D sont exclues.

Conséquence sur les crédits non budgétaires alloués aux ministères et aux corporations de départements, bien qu'il ne soit pas envisagé de modifier la portée des états sommaires du gouvernement du Canada, il est proposé de modifier de façon sensible les pratiques comptables. L'une d'entre elles a consisté à accorder des crédits non budgétaires pour financer certaines opérations d'organismes compris dans les limites définies du gouvernement du Canada. Des crédits non budgétaires ont été utilisés pour financer des opérations souvent tout à fait analogues à celles normalement financées par des crédits budgétaires. Par exemple, les grands aéroports internationaux de Transports Canada sont financés au moyen d'un fonds renouvelable tandis que les autres aéroports sont financés au moyen de crédits budgétaires ordinaires.

Lorsque des crédits non budgétaires sont approuvés, les sommes avancées sont inscrites comme éléments d'actif dans l'État de l'actif et du passif du gouvernement du Canada et les opérations relatives à ces activités ne figurent pas dans l'État des dépenses et des revenus. Bien qu'ils soient désignés comme des prêts, ces sommes sont en réalité des avances servant à acquérir des éléments d'actif

## [Text]

would normally be recorded as budgetary expenditures. This results in the same types of expenditure being reported in diametrically different ways. Many of these amounts are subsequently, either directly or indirectly, recorded as budgetary expenditures, and thus the non-budgetary device simply postpones the ultimate accounting treatment. Accordingly, except where a legitimate financial claim is being created on third parties outside the accounting entity defined as the Government of Canada, the report proposes that all appropriations to departments and departmental corporations should in future be classified as budgetary.

#### The Effect on Statement of Assets and Liabilities.

The effect of this proposal is to require the elimination from the present statement of assets and liabilities of a number of assets which now appear there. These include: the balance in respect of the old age security fund—I note in parenthesis here that that has already been eliminated by legislative change—that portion of the amounts due from the Unemployment Insurance account which represents costs to be borne by the government, leaving only the portions to be recovered from employers or employees through higher charges in the future years; advances to revolving funds, working capital advances and similar accounts unless used to advance funds to third parties where a valid financial claim has been created; and undisbursed balances of appropriations to special accounts.

The report identifies a number of special accounts where a valid financial claim has been created, or elsewhere there are special circumstances justifying a departure from the general rule which has just been described.

The report then looks at various assets and liabilities, such as accounts receivable, inventories and capital assets, which are not shown as assets, contrary to common practice in the private sector. It reaffirms present practices as being appropriate for a number of reasons, most significant of which is the fact that a government on an aggregate basis is more concerned with measuring financial flows, rather than matching revenues with expenditures.

The report also examines the values at which financial claims should be reported. Generally, these are now valued at cost except for some arbitrary amounts provided in past years to take care of unspecified losses on realization. It is proposed that in future, financial claims be valued on a specific basis at their current value, wherever there are objective means of so determining such values, but that no attempt be made to value loans to other governments or to Crown corporations because of the very great difficulties in doing so.

Suggestions are put forward to improve the presentation of balances on the statement of assets and liabilities to conform more closely with those proposed for purposes of reporting financial transactions, a subject to which I now turn.

## [Interpretation]

tels des stocks et des immobilisations qui seraient normalement inscrits comme dépenses budgétaires. Il s'ensuit que les dépenses de même nature sont communiquées de façons diamétralement opposées. Nombre de ces montants sont par la suite, directement ou indirectement, enregistrés comme dépenses budgétaires, de sorte que le recours au non budgétaire ne fait que différer le vrai traitement comptable. En conséquence, le Rapport propose que, sauf dans le cas de réclamations financières légitimes créées à l'égard d'une tierce partie étrangère à l'entité comptable définie comme constituant le gouvernement du Canada, tous les crédits des ministères et des corporations de départements soient, à l'avenir, classés comme budgétaires.

#### Conséquence sur l'État de l'actif et du passif.

Cette proposition a pour effet de prescrire la suppression dans l'État de l'actif et du passif actuel d'un certain nombre d'éléments d'actif qui y figurent actuellement. Ce sont entre autres: le solde relatif à la Caisse de la sécurité de la vieillesse—J'indique ici, entre parenthèses, que ce solde a déjà été supprimé par des modifications législatives—la tranche des montants payables sur le Compte d'assurance-chômage qui représente les coûts que doit supporter le gouvernement, en ne laissant que les tranches à recouvrer des employeurs et des employés par des retenues plus élevées au cours des années futures; les avances versées aux fonds renouvelables, avances de fonds de roulement et autres comptes semblables à moins qu'ils ne servent à avancer des fonds à des tierces parties lorsqu'une créance financière valable a été établie; et les soldes non dépensés d'affectations à des comptes spéciaux.

Le rapport détermine un certain nombre de comptes spéciaux à l'égard desquels une créance financière valable a été établie, ou encore à l'égard desquels certaines circonstances spéciales justifient que l'on déroge à la règle générale qui vient d'être décrite.

Le rapport traite ensuite de différents éléments d'actif et de passif comme les comptes à recevoir, les stocks et les immobilisations, qui ne sont pas inscrits à titre d'actif, contrairement à la pratique habituellement suivie dans le secteur privé. Il confirme à nouveau que les pratiques courantes sont appropriées pour un certain nombre de raisons, dont la plus importante est le fait qu'un gouvernement dans l'ensemble se préoccupe plus de mesurer les flux financiers que de faire concorder les revenus avec les dépenses.

Le rapport traite également des valeurs qui doivent servir à l'inscription des réclamations financières. Règle générale, ces dernières sont actuellement évaluées au prix coûtant à l'exception de certains montants arbitraire prévus au cours des années antérieures pour tenir compte des pertes non prévues au moment de la réalisation. Il est proposé qu'à l'avenir les réclamations financières soient explicitement évaluées à leur valeur courante, toutes les fois qu'il existe des moyens objectifs de déterminer ainsi ces valeurs, mais qu'aucune tentative ne soit faite en vue d'évaluer les prêts consentis à d'autres gouvernements ou à des sociétés de la Couronne en raison des difficultés très grandes que cela comporte.

Il est recommandé d'améliorer la présentation des soldes portés à l'État de l'actif et du passif afin de les rendre plus conformes à ceux proposés pour la présentation des opérations financières, sujet dont je m'entretiens à l'instant.

## [Texte]

The report points out that there are a number of summaries of financial transactions, commencing with the budget, progressing through various interim statements and concluding with the Public Accounts. Recommendations are made to eliminate existing inconsistencies in such reporting and a new format is recommended.

Proposals are also made to complete the series by publishing a statement at the end of March, prior to reflecting the numerous adjustments which take place after the year end. This statement is not now published.

Finally, proposals are made to extend the national accounts presentations included in the government's financial reports as supplementary reports so that they can be better tied in with the official presentation of financial transactions.

• 1205

Another form of summary reporting is provided in the estimates. The estimates now provide a mixture of data—some items represent authorities to be voted, other items estimate amounts to be expended. Accordingly, when these amounts are summarized the significance of the totals, particularly when compared with expenditure data for other years, is difficult to determine. In the report it is proposed that “amounts to be voted” be distinguished from “estimated expenditures”, with each type of information being summarized, so that the summary tables will have greater significance and certainty.

Proposals in respect of the statement of expenditures and revenue are relatively modest. They call for expenditures to be shown on both a gross and net basis, where authorities permit revenues to be credited to votes. They also call for transactions between appropriators of organizations making up the Government of Canada to be deducted before arriving at total expenditures and revenues. With these changes, the totals shown will acquire greater significance since they will represent revenues and expenditures arising from financial transactions between the Government of Canada and third parties.

Mr. Chairman, this completes my summary of the more significant changes involving summary statements. Now let me turn, if I may, to recommendations concerning the manner of accounting for revenues and for various appropriation authorities. All the significant recommendations concern the latter.

In keeping with the recommendation for summary reporting of “amounts to be voted” separately from “estimates of expenditures”, the report recommends that the detailed presentations of such information should reflect the same distinctions.

Another recommendation concerns the present lack of a complete reporting of nonbudgetary loans, investment and advances in either the estimates or the public accounts. The report proposes that this be remedied by including a complete tabulation in both documents.

The report points out that appropriations are generally structured along organizational lines, but that costing is relatively arbitrary and imprecise. Because of the importance of ensuring that the accounting for expenditures in the public accounts is consistent with the intent expressed in the appropriation authorities, a recommendation calls for more precise identification of the cost elements attributable to each appropriation.

## [Interprétation]

Le rapport fait état d'un certain nombre de résumés d'opérations financières, d'abord le budget, puis différents états provisoire et enfin les Comptes publics. Il est recommandé d'éliminer les incompatibilités auxquelles donnent lieu ces différents comptes rendus et d'adopter une nouvelle présentation.

Il est également proposé de compléter la série en produisant un état à la fin de mars, avant de tenir compte de nombreux redressements qui se produisent après la fin de l'année. Actuellement, cet état n'est pas produit.

Enfin, il est proposé d'étendre les présentations des Comptes nationaux comprises dans les rapports financiers du gouvernement à titre de rapports supplémentaires de façon qu'elles concordent davantage avec la présentation officielle des opérations financières.

Le Budget des dépenses constitue une autre forme de compte rendu sommaire. Le Budget des dépenses donne actuellement un mélange de données; certains postes représentent les autorisations à voter, d'autres les montants à dépenser. En conséquence, lorsque ces montants sont résumés, il est très difficile de déterminer l'importance des totaux, surtout lorsqu'on les compare avec les données relatives aux dépenses pour les autres années. Dans le Rapport, il est proposé que les «montants à voter» soient indiqués séparément des «dépenses estimatives» et que chaque genre de renseignements soit résumé, de sorte que les tableaux sommaires soient plus révélateurs et plus fiables.

Les propositions formulées à l'égard de l'état des dépenses et des revenus sont assez modestes. Il faudrait inscrire le montant brut et le montant net des dépenses lorsque les instruments d'autorisation permettent que les revenus soient imputés aux crédits. Il faudrait également déduire les transactions opérées entre les affectations de crédit des organisations qui composent le gouvernement du Canada avant d'obtenir les dépenses et les revenus totaux. Par suite de ces modifications, les totaux inscrits seront plus révélateurs étant donné qu'ils représenteront les revenus et les dépenses découlant des opérations financières entre le gouvernement du Canada et des tierces parties.

Ceci, monsieur le président, complète mon exposé des plus importants changements apportés aux états sommaires. Permettez-moi maintenant d'aborder les recommandations portant sur la manière de comptabiliser les revenus et les différentes autorisations de crédits. Toutes les principales recommandations portent sur ce dernier point.

En accord avec la recommandation portant de distinguer, dans l'état sommaire des prévisions, les «montants à voter» des «dépenses estimatives», le Rapport recommande que la même distinction soit respectée dans la présentation détaillée de cette information.

Le Rapport souligne ensuite que ni le Budget des dépenses ni les Comptes publics ne contiennent à l'heure actuelle de déclaration complète des prêts, placements et avances non budgétaires. Il propose de remédier à cette lacune en y insérant un tableau complet dans les deux documents.

Le Rapport signale que les crédits sont généralement structurés en fonction de l'organisation, mais que l'établissement des coûts est relativement arbitraire et imprécis. Étant donné la nécessité de comptabiliser les dépenses dans les Comptes publics de la même façon que dans le Budget des dépenses, il est recommandé que les coûts liés à chaque crédit soient davantage précisés.

## [Text]

In recent years an increasing number of appropriation authorities have been granted on a basis that permits some revenues to be spent without additional Parliamentary authority. This practice, which is called net voting, was designed to create a greater incentive for management to increase nontax revenues. It can result in some revenues being excluded from the normal resource-allocation processes of both the Treasury Board and of Parliament, particularly where more revenue is earned than was forecast and the excess is thus available to finance contingency items that were clearly not included in the estimates.

The practice of net voting is contrary to the traditional method of voting funds on a gross basis and it is proposed that it be discontinued, except where the revenue involves a transfer between two appropriations. To facilitate disclosure of total program costs, continuation of net voting of internal revenue is favoured, provided that it is limited to recovery of directly related expenditures. This is to ensure appropriation limits imposed by Parliament are not supplemented by recovering fixed costs from other appropriations.

Appropriation authorities have been traditionally voted on an annual basis, to ensure that Parliament retains its annual opportunity to obtain redress of grievances. The report identifies a number of instances where the removal of the lapsing provision is difficult to justify and suggests that appropriation authorities should lapse in these specific instances. However, where individual payments are specifically authorized by statute or where, as in the case of loans, a limit is clearly imposed, non lapsing authorities may be appropriate.

The Financial Administration Act now permits accounts to be paid in the 30 days following the end of the fiscal year if the account was due at the end of the year and a cheque is issued within the 30-day period. This practice has a significant shortcoming in that expenditures are not recorded in the correct fiscal year if the appropriation has been exhausted, or if the supplier is unable to submit an invoice within this 30-day period.

The report suggests that, to ensure more accurate financial reporting and to reveal overspent appropriations, departments be required to record as expenditures all amounts due at the end of the fiscal year, with the current year's appropriation authority being charged, if unexpended authority is available. The subsequent year's authority will be charged where this is not true. This will mean that the over-expenditures will be clearly visible, and departments will have to justify the excess before they can obtain additional authority in the subsequent year. It will also enable Treasury Board to monitor a program where a department is required to offset the over-expenditure by savings in the subsequent year, rather than to get additional funds through supplementary estimates.

The traditional method of practising budgetary control in the Government of Canada has been by recording commitments against each appropriation. When commitments are added to expenditures a continual record of the "free balance" is available to prevent over-expenditures taking

## [Interpretation]

Au cours des dernières années, un nombre croissant de crédits ont été accordés d'une manière qui permet de dépenser certains revenus sans l'autorisation supplémentaire du Parlement. Cette façon de procéder, appelée «affectation nette», a pour but d'encourager les gestionnaires à augmenter les revenus non fiscaux. Il peut en résulter que certain revenu échappent aux processus normaux d'attribution des ressources du Conseil du Trésor et du Parlement, en particulier lorsque les revenus dépassent les prévisions et que l'excédent peut-être appliqué à des besoins imprévus qui ne sont évidemment pas inclus dans le Budget des dépenses.

La méthode d'affectation nette est contraire à la méthode traditionnelle qui consiste à voter les fonds sur une base brute; aussi est-il proposé qu'elle soit abandonnée, sauf lorsque le revenu consiste en un virement entre deux crédits. Afin de faciliter la divulgation des coûts globaux des programmes, la conservation de la méthode du calcul d'affectation nette dans le cas des revenus internes est favorisée à condition qu'elle soit limitée au recouvrement des dépenses qui y sont directement reliées. Cela a pour but d'empêcher que l'on ne contourne les limites budgétaires imposées par le Parlement en recouvrant les coûts fixes d'autres crédits.

Traditionnellement, les autorisations des crédits ont été votées tous les ans, de façon à permettre au Parlement de conserver la possibilité de «redresser les griefs» chaque année. Le Rapport cite un certain nombre de cas où le retrait de la disposition d'annulation est difficile à justifier et il suggère que les autorisations de crédits tombent en annulation dans ces cas précis. Toutefois, les autorisations non annulables peuvent être appropriées dans les cas de versements expressément autorisés par la loi ou s'il y a une limite clairement imposée, notamment dans le cas de prêts.

La loi sur l'administration financière permet maintenant de payer par chèque, dans les trente (30) jours qui suivent la fin de l'année financière, les comptes qui arrivent à échéance à la fin de l'année financière. Cette pratique comporte un inconvénient important, car si le crédit a été épuisé ou lorsque le fournisseur n'est pas en mesure de présenter une facture dans un délai de trente (30) jours, les dépenses ne se trouvent pas inscrites dans la bonne année financière.

Afin de favoriser la présentation de rapports financiers plus précis et de signaler les dépassements de crédit, on propose aux ministères d'inscrire comme dépenses tous les montants échus à la fin de l'année financière, en faisant l'imputation sur l'autorisation de crédit de l'année en cours, si l'on dispose d'une autorisation de crédit non dépensée. Dans le cas contraire, l'imputation se fera sur l'autorisation de l'année suivante. Ainsi, les dépenses excédentaires apparaîtront clairement et les ministères devront justifier l'excédent avant de pouvoir obtenir une autre autorisation pour l'année suivante. De plus, cela permettra au Conseil du Trésor de contrôler un programme dans lequel le ministère devra compenser les dépenses excédentaires par des économies réalisées l'année suivante, au lieu d'obtenir des fonds additionnels grâce à un budget de dépenses supplémentaire.

Traditionnellement, le contrôle budgétaire au gouvernement fédéral se faisait par l'inscription des engagements pour chaque crédit. Lorsque des engagements sont ajoutés aux dépenses, il est possible de consulter un registre permanent du «solde disponible» afin de prévenir tout excé-

## [Texte]

place. The practice has lost much of its effectiveness because of the variety of definitions now used in recording of commitments. The report proposes a new definition and suggests that separate limits should be imposed in appropriation wordings where there is a significant degree of uncertainty concerning commitments or where significant commitments are entered into in respect of future years.

Appropriations granted by Parliament to provide authority for revolving funds, working capital advances and other special accounts differ from regular appropriations in that: they are designated as non-budgetary, authority is non-lapsing; and receipts can be utilized in full.

The proposal to eliminate the first difference has already been discussed. No changes are proposed in respect of the other two differences. However, there are a number of other proposals to improve the present treatment of such accounts. These include:

... use of a single term, "revolving fund", to identify these accounts,

... designation of funds used for lending monies to third parties as loan accounts;

clearer delineation of the costs to be financed through such funds, as distinct from other appropriations;

single authorities to cover both operating and capital expenditures;

inclusion of estimated expenditures and revenues for each fund in an appropriate form in the estimates;

the presentation of more complete financial statements for each fund in the Public Accounts;

expenditures charged against such appropriations to be consistent with those for normal appropriations; and finally,

accounting for such funds in the central accounts to be consistent with that for other appropriations.

These recommendations will give managers responsible for these funds the same financial flexibility they now have, but it will impose a greater degree of accountability to Parliament than is now the practice.

If I may, Mr. Chairman, let me deal with the third and last type of account with which the report is concerned. This is the manner of accounting for Schedule C and D Crown corporations.

In the government's own accounts any investment in or advances to these corporations are carried at cost. This section of the report is concerned with how these corporations account for themselves.

Generally, the report recognizes a need for clearer rules for budgeting for and account for these corporations, and suggests a need to give a central agency more adequate authority to prescribe such rules. Some areas for improvement in these practices are suggested in the report, but the report does not make definitive recommendations since the agencies conducting the study lack the authority necessary to put them into effect.

## [Interprétation]

dent de dépenses. Cette façon de procéder a perdu une bonne partie de son efficacité en raison de la variété des définitions maintenant utilisées pour l'inscription des engagements. Le Rapport propose une nouvelle définition et recommande que des limites distinctes sont imposées en ce qui concerne le libellé du crédit lorsqu'il existe un haut degré d'incertitude à propos des engagements où lorsque d'importants engagements sont conclus à l'égard d'années futures.

Les crédits accordés par le Parlement en vue d'autoriser les fonds renouvelables, les avances de fonds de roulement et autres comptes spéciaux, diffèrent des crédits réguliers sur les points suivants: ils sont désignés comme non budgétaires; l'autorisation ne tombe pas en annulation; les recettes peuvent être employées au complet.

La proposition visant à supprimer la première difficulté a déjà fait l'objet de discussions. Aucune modification n'est proposée en ce qui concerne les deux autres difficultés. Cependant, un certain nombre d'autres propositions ont été formulées en vue d'améliorer le traitement actuel de ces comptes. En voici quelques-unes:

le recours à l'expression unique «fonds renouvelable» pour désigner les comptes en question,

que les fonds servant à consentir des prêts à des tiers soient désignés comptes de prêt;

que soit établie une démarcation plus nette entre les coûts financés par l'intermédiaire de ces fonds, et ceux des autres crédits;

un seul instrument d'autorisation englobant à la fois les dépenses de capital et les dépenses de fonctionnement;

que les recettes et les dépenses estimatives pour chaque fonds soient inscrites au Budget des dépenses sous une forme convenable;

état financier plus complet pour chaque fonds dans les Comptes publics;

que les dépenses imputées à ces crédits concordent avec celles des crédits réguliers;

que la comptabilisation des fonds dans les comptes centraux concordent avec celle des autres crédits.

Aux termes de ces recommandations, les gestionnaires responsables de ces fonds conserveront toute la latitude dont ils disposent déjà sur le plan financier mais ils seront responsables au Parlement dans une plus large mesure qu'ils ne le sont présentement.

Permettez-moi maintenant d'abord, monsieur le président, le troisième et dernier type de comptabilité dont traite le Rapport, à savoir le mode de comptabilité utilisé dans le cas des sociétés de la Couronne figurant aux Annexes C et D.

Dans les comptes propres du gouvernement, tout placement ou avance de fonds à l'égard de ces sociétés sont comptabilisés à leur coût. La présente section du Rapport porte sur le mode de comptabilité propre de ces sociétés.

En général, le Rapport fait état du besoin de clarifier les règles de budgétisation et de comptabilisation de ces sociétés et suggère qu'il faudrait accorder à un organisme central des pouvoirs assez grands pour prescrire ces règles. Le Rapport indique certains aspects de ces pratiques qu'il y aurait lieu d'améliorer, mais il ne fait à ce sujet aucune recommandation précise puisque les organismes chargés de l'étude ne possèdent pas les pouvoirs nécessaires pour les mettre à effet.

## [Text]

The foregoing outline of the content of the report arising from the study of the accounts of Canada illustrates that the committee responsible for preparing it has sought to provide a logical framework for their recommendations, while at the same time arriving at practical solutions to a number of specific problems.

I would now like to show how the recommendations set forth in the report answer, we believe, the specific matters which have been raised in past reports of the Auditor General, matters to which I have undertaken myself to respond once the findings of the study were available.

Over the past several years the Auditor General has observed that a number of accounting policies and practices have lessened Parliament's ability to control expenditures or have resulted in deficiencies in the financial statements of Canada. In my letters to the Chairman of the Public Accounts Committee on the 1973 and 1974 reports of the Auditor General, I indicated that a number of observations contained in those reports were being considered by the study of accounts. I am pleased to advise that the study has considered each of these observations and has made recommendations whose implementation I believe will satisfy the observations of the Auditor General on these matters. Various sections of the report draw specific attention to those areas raised in the 1973 report of the Auditor General which I indicated would be studied.

If I may, I now would like to briefly describe how the proposals of the study of the accounts specifically answers those observations.

Relative to net voting practice, the Auditor General has expressed concern that where net voting practices are authorized, the lack of any Parliamentary restrictions on the amount of excess revenues that may be spent, has the effect of supplementing Parliamentary appropriations. He also has noted that the practice results in an understatement of total revenues and expenditures on the statement of expenditure and revenue.

## • 1215

These concerns, we believe, will be overcome by the proposal to discontinue net voting of revenues received from sources outside the Government of Canada and to show gross expenditures on the statement of expenditure and revenue, so that the statement reflects the totality of transactions with third parties.

... the Auditor General has pointed out that the retention of surpluses in revolving funds tends to reduce parliamentary control because such surpluses can provide a cushion against future losses and can serve to supplement the level of activity of the fund over that approved by Parliament. He has also noted that current practices result in inconsistent accounting treatment of similar types of transactions. For example, fund surpluses are not accounted for as revenue in the accounts of Canada in the year in which they are realized, and assets financed under such authorities are shown in the accounts as assets, rather than being charged to expenditures at the time of acquisition.

It is proposed to treat such authorities as budgetary, rather than as non-budgetary, appropriations. This change will result in transactions of the funds being accounted for in the central accounts in a consistent manner with those

## [Interpretation]

Ce résumé du Rapport sur l'Étude des Comptes du Canada montre que le comité chargé de sa rédaction a cherché à donner un cadre logique à ses recommandations tout en proposant des solutions pratiques à certains problèmes particuliers.

Je voudrais maintenant montrer comment les recommandations du Rapport répondent aux questions particulières que l'Auditeur général a soulevées dans ses rapports, questions auxquelles je me suis proposé de répondre dès que les résultats de l'enquête seraient disponibles.

Au cours des dernières années, l'Auditeur général a remarqué qu'un certain nombre de politiques et de pratiques comptables réduit l'aptitude du Parlement à contrôler les dépenses ou se sont traduites par des lacunes dans les états financiers du Canada. Dans mes lettres au président du Comité des comptes publics au sujet des rapports de l'Auditeur général de 1973 et 1974, j'ai dit que l'équipe chargée de l'Étude des Comptes était en train d'examiner quelques-unes des observations contenues dans ces rapports. J'ai le plaisir d'annoncer qu'elle a examiné chacune de ces observations et qu'elle a fait des recommandations dont la mise en œuvre saura, je l'espère, redresser la situation. Différentes parties du Rapport portent expressément sur les questions soulevées par l'Auditeur général dans son Rapport de 1973 et que j'avais dit devrait être étudiées.

Je voudrais maintenant expliquer brièvement comment les recommandations de l'Étude des comptes répondent précisément à ces observations.

L'Auditeur général s'inquiète de ce que, dans le cas où l'on autorise des affectations nettes, l'absence de tout contrôle parlementaire des revenus excédentaires qui peuvent être dépensés fait que les crédits parlementaires sont augmentés. Il y a également constaté que cette méthode produit une sous-évaluation des revenus et des dépenses globales dans l'État des dépenses et des revenus.

Ces inquiétudes seront dissipées par la proposition portant de mettre un terme à la méthode d'affectation nette pour les revenus provenant de l'extérieur du gouvernement du Canada et d'indiquer les dépenses brutes dans l'État des dépenses et des revenus de façon qu'il reflète la totalité des opérations avec les tiers.

Fonds renouvelables—L'Auditeur général a fait remarquer que la conservation des surplus des fonds renouvelables tend à diminuer le contrôle du Parlement parce que ces surplus peuvent servir à amortir les pertes futures et à élever le niveau d'activité du fonds au delà de celui approuvé par le Parlement. Il a fait remarquer aussi que les pratiques actuelles sont la cause du manque d'uniformité du traitement comptable d'opérations de type semblable. Ainsi, les excédents de fonds ne sont plus déclarés comme revenus dans les Comptes du Canada pour l'année dans laquelle elles ont été réalisées et les actifs financés en vertu de ces autorisations figurent dans les comptes comme actifs et non comme imputation faite sur les dépenses au moment de l'acquisition.

Il est proposé de traiter ces autorisations comme crédits budgétaires, au lieu d'en faire des éléments non budgétaires. De la sorte, les opérations des fonds seront consignées aux comptes centraux d'une manière conforme aux modalités

## [Texte]

of other budgetary appropriations. This consistent treatment will mean that revolving fund surpluses will continue to be identified, but will not increase the spending authority granted for the fund by Parliament.

The establishment of reserves for forgiveness for loans—the Auditor General has contended that a reserve should be established to recognize that certain loans to provincial governments and Indian peoples provide for future forgiveness of the indebtedness.

The report contains a proposal for the establishment of valuation reserves for those types of loans where there are contingent forgiveness clauses.

The weakening of parliamentary control—the Auditor General has commented that a number of practices, which provide for multi year spending authority are contrary to the spirit of Section 20 of the Financial Administration Act, which requires that spending authority lapse at the end of the fiscal year in which it was given.

The Report suggests that only annually lapsing authority should be used, except in the case of statutory items or where dollar limits are imposed on non-budgetary loans, investments and advances.

The statement of assets and liabilities—the Auditor General has pointed out exceptions to the policy, established in 1920, of including in the statement of assets and liabilities only those assets which are readily convertible or revenue producing.

The report suggests a number of modifications to the liquidity concept established in 1920. It proposes that assets shown in the statement of assets and liabilities should represent only balances of financial claims against third parties and that these should be valued on the basis of their current values, where there is an objective means of determining such values. It is felt that the approval of these modifications should eliminate the majority of the anomalies identified by the Auditor General.

Unpaid accounts carried forward to new fiscal year—the Auditor General has noted that unpaid accounts carried forward to the new fiscal year have resulted in appropriations being technically overspent and has pointed out the need to maintain proper commitment records.

The recommendation to amend the Financial Administration Act so that all transactions coming in course of payment in a fiscal year will be recorded as expenditures of that year, will allow improved control over such expenditures. The report also proposes revised definitions of "commitments" and suggests that special limits on the authority to commit be imposed in relevant vote wordings.

The foreign exchange reserve accounts—the Auditor General has suggested that the deficit in the Exchange Fund arising from the fluctuation of the Canadian dollar should be written off in the accounts of Canada.

While the matter is not dealt with specifically in the Report, it was determined during the course of the preparation of that report that proposals are being considered separately which will have this effect.

## [Interprétation]

tés employés pour les affectations budgétaires. Grâce à ce traitement uniforme, les excédents de fonds renouvelable continueront d'être identifiés sans accroître le pouvoir de dépenser accordée pour le fonds par le Parlement.

L'établissement de réserves pour les prêts exonérés de remboursement—L'Auditeur général estime qu'il y aurait lieu d'établir une réserve afin de confirmer le fait que certains prêts consentis aux gouvernements provinciaux et aux Indiens comportent des dispositions sur l'exonération de remise éventuelle de la dette.

Le Rapport avance une proposition tendant à l'établissement de réserves d'évaluation pour ces types de prêts lorsqu'il existe des dispositions concernant l'exonération de remise éventuelle de la dette.

L'affaiblissement du contrôle parlementaire—L'Auditeur général a souligné que certaines pratiques assurant un pouvoir de dépenser applicable à plusieurs années sont contraires à l'esprit de l'article 20 de la Loi sur l'administration financière, selon laquelle le pouvoir de dépenser expire à la fin de l'année financière pour laquelle il a été accordé.

Le Rapport suggère de n'admettre que le pouvoir à échéance annuelle, exception faite des crédits de service voté et des cas de prêts, placements et avances non budgétaires faisant l'objet de limites financières.

L'état de l'actif et du passif—L'Auditeur général a signalé des cas faisant exception à la politique, établie en 1920, demandant d'inclure dans l'État de l'actif et du passif uniquement l'actif immédiatement réalisable ou producteur de revenus.

Le Rapport propose un certain nombre de modifications au principe de liquidité établi en 1920. Il suggère que l'actif figurant dans l'État de l'actif et du passif ne devrait représenter que les soldes des réclamations financières présentées contre des tiers, et souhaite que ceux-ci soient évalués d'après leur valeur actuelle lorsqu'il existe des moyens objectifs de déterminer cette valeur. On estime que l'approbation de ces modifications éliminera la plupart des anomalies relevées par l'Auditeur général.

Comptes non payés, reportés à la nouvelle année financière—L'Auditeur général a fait remarquer que le report, à la nouvelle année financière, des comptes non payés a donné lieu à un dépassement technique de crédit; il a souligné la nécessité de tenir des états convenables des engagements.

En recommandant de modifier la Loi sur l'administration financière afin que les opérations donnant lieu à paiement pendant une année financière puissent être inscrites comme dépenses de l'année, on prévoit améliorer le contrôle de ces dépenses. Le Rapport propose aussi de redéfinir le mot «engagement» et suggère d'établir, dans le libellé des crédits pertinents, des limites spéciales au pouvoir d'engagement.

Les comptes des réserves de devises étrangères—L'Auditeur général a proposé que le déficit du Fonds de devises créé par la fluctuation du dollar canadien soit passé aux profits et pertes dans les comptes du Canada.

Bien que le Rapport ne traite pas expressément de cette question, il a été établi, durant son élaboration, que des propositions à cet effet font présentement l'objet d'une étude distincte.

*[Text]*

Therefore with one exception Mr. Chairman, I believe and I feel that this study offers viable solutions to the 1973 and 1974 observations of the Auditor General on the accounts of Canada which I have undertaken to resolve through the medium of this study.

The exception is contained in paragraph 20 of the 1974 Report of the Auditor General wherein it is reported that the deficit was understated. This occurred because of an adjustment of provincial property tax credits which was made in 1973-74 rather than in 1972-73 and because of a transfer to revenue of a reserve for salary increases. These matters have been resolved independently of the study of the accounts and, therefore, no comments concerning these matters are included in the study report. In conclusions, I would like to add that the Treasury Board believes the implementation of the proposals contained in this report would produce significant improvements in the accounts of Canada. However, it is recognized that there is a continuing need for review and improvement of the accounting policies and practices of the Government of Canada. I hope to have an opportunity, during subsequent meetings of your Committee, Mr. Chairman, to outline the measures that are being taken in this regard.

• 1220

I would like to thank you, Mr. Chairman, and the members of the Committee for being so patient with rather a long-winded exposé but I do hope it might be of help to the Committee in pursuing this study.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Before I ask for a response from Mr. Macdonell and Mr. Douglas, on behalf of the Committee I neglected to thank the two previous witnesses, Mr. Dubois and Mr. Meyers. So, on behalf of the Committee I was glad that you could be with us again this morning and we thank you for your report and your part and your participation in our work.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, may I please have just a small point of order at this point?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** I think this has been a very full and complete statement that we have had from the Secretary of the Treasury Board and a very important statement. Earlier I believe in this year we did agree generally—certainly at steering committee level and I think there is a general understanding within the Committee—that we would endeavour at all our meetings where witnesses from government departments were involved to have either the minister or the parliamentary secretary present as well. I know it is going to be difficult for the President of the Treasury Board to attend the number of meetings that I am sure we are going to have on this subject, but I did understand that we were going to try to ensure that at least his Parliamentary Secretary would be present with us. I am wondering whether he has been in touch with your office to indicate his inability to be here this morning.

**The Chairman:** Yes, Mr. Francis informed me he could not be with us today since he is out of town but he indicated that he would attend all the Committee meetings which were held when he was in the city. He will endeavour to be with us as much as possible but that is why he is absent today.

*[Interpretation]*

A une exception près, Monsieur le Président, je crois donc que ce Rapport offre des solutions valables aux problèmes que l'Auditeur général a soulevés en 1973 et en 1974 au sujet des comptes du Canada, problèmes que j'ai tenté de résoudre au moyen de cette étude.

Cette exception figure au paragraphe 20 du Rapport de l'Auditeur général pour l'année 1974 où il est dit que le déficit a été sous-évalué. Cela s'est produit à cause du rajustement au titre des crédits d'impôt foncier provincial qui a été effectué en 1973-1974 plutôt qu'en 1972-1973 et à cause du transfert au revenu d'une réserve pour relèvements de traitements. Ces questions ayant été réglées indépendamment de l'Étude des comptes, le rapport ne renferme aucune observation à leur sujet. Pour conclure, j'ajouterais que le Conseil du Trésor estime que la mise en œuvre des propositions présentées dans ce rapport améliorerait très sensiblement les Comptes du Canada. Nous savons toutefois que les principes et pratiques comptables du gouvernement doivent être revus et améliorés de façon permanente. C'est pourquoi j'espère, lors d'une prochaine réunion de votre Comité, pouvoir vous donner un aperçu des mesures prises à cette fin.

Je tiens à vous remercier de la patience dont vous avez dû faire preuve pour écouter cet exposé plutôt long mais j'espère qu'il vous sera utile pour la poursuite de vos travaux.

**Le président:** Je vous remercie monsieur Osbaldeston. Avant de donner la parole à M. Macdonell et à M. Douglas, je tiens, au nom du Comité à remercier les deux témoins qui ont pris la parole avant vous, MM. Dubois et Meyers. Donc je vous remercie au nom du Comité d'avoir bien voulu être des nôtres ce matin, d'avoir rédigé ce rapport à notre intention et d'avoir participé ainsi à nos travaux.

**M. Martin:** J'aimerais invoquer le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Allez-y.

**M. Martin:** Le secrétaire du Conseil du Trésor vient de nous faire un exposé aussi approfondi qu'important. Il me semble que le Comité avait convenu que nous essaierions de nous assurer la présence soit du ministre soit du secrétaire parlementaire chaque fois que nous aurions comme témoins des fonctionnaires d'un ministère fédéral. Je comprends fort bien qu'il sera difficile au président du Conseil du Trésor d'être présent à toutes les réunions que nous allons consacrer à ce sujet, aussi bien j'espère qu'au moins son secrétaire parlementaire pourra y participer. C'est pourquoi j'aimerais savoir si le secrétaire parlementaire vous a contacté pour s'excuser.

**Le président:** Oui, M. Francis m'a fait savoir qu'étant obligé de s'absenter d'Ottawa il lui serait impossible d'être des nôtres aujourd'hui mais il m'a assuré qu'il participerait à toutes nos réunions lorsqu'il se trouverait en ville.

## [Texte]

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would now call for a response from Mr. Macdonell followed by Mr. Douglas. Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Thank you, Mr. Chairman. I would like my remarks to be brief. I consider this study and the comments on it by the Secretary of the Treasury Board as representing an extremely constructive effort to improve a number of things that have been the subject of recommendations and observations in prior years by our office. I think it corrects many of these deficiencies. I have no hesitation in endorsing the various recommendations that have been made.

I would like to make this observation however, that quite properly this study was conducted by the members of this study team who were here this morning. As the Secretary said our views were sought at the stage of an exposure draft. I am hopeful that with the reallocation of our own professional resources and the fact that we have now designated one of our senior people as the Director General of Public Accounts that there will be a continuing dialogue from this point forward. While, I am all in favour of studies of this type, I do feel that our resources and our vital interest on behalf of the House of Commons on matters that have been reported upon will, as Mr. Osbaldeston indicated, be the subject of continuing dialogues.

Specifically those of you who had the chance to get through to some extent our report will notice that we have made observations in connection with both the public accounts and the estimates. I think it points up the fact that accounting is a changing art. We have reported already in our report and to this Committee—which Mr. Osbaldeston referred to in his remarks—to a prestigious committee having been set up. I mentioned a few days ago that there is really no authoritative body in Canada that has established a common body of knowledge with respect to government accounting principles. This committee that we have set up has five members. They do represent, we think—the word was “prestigious”. We think this is not exclusively for our benefit and advice and illumination. We think it can serve a very useful purpose right across government and the chairman of the committee, Mr. Ross Skinner, who is probably one of Canada's most noted accountants asked me, as I said the other day, whether the word “independent” was forever exclusively reserved to the report of the Wilson Committee, and I explained that I was hopeful that their labours had now ceased and that it could be applied to the new committee.

• 1225

Sir, I know that Mr. Douglas, who has spent many years of his professional life in our Office worrying about some of the things that are dealt with in this report, would appreciate the opportunity to comment in a little more detail on some of the specifics dealt with by Mr. Osbaldeston.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Thank you, Mr. chairman. As Mr. Macdonell has already stated, the Audit Office fully supports the recommendations made in the study and looks forward to the implementation of those that are accepted. As Mr. Osbaldeston has stated, they deal with many of the observation we have made over the years in our reports to the House of Commons. I would like to reiterate a few in a slightly different way.

## [Interprétation]

**M. Martin:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** La parole est maintenant à M. Macdonell, suivi par M. Douglas.

**M. Macdonell:** Je vous remercie, monsieur le président. Je vais essayer d'être bref. Cet exposé ainsi que les remarques du secrétaire du Trésor constituent un effort sérieux pour mettre en œuvre les améliorations qui avaient été recommandées par notre bureau au cours des années précédentes. Les faiblesses qui avaient ainsi été soulignées ont donc été corrigées et je n'hésite nullement à appuyer les recommandations qui vous ont été faites.

Il faut toutefois remarquer que cette étude a été effectuée par les membres de l'équipe présente dans la salle ce matin. Ainsi que le secrétaire l'a expliqué, on nous a consultés au moment de la rédaction du projet de rapport. J'espère que le redéploiement de notre personnel ainsi que la nomination d'un de nos spécialistes au poste de directeur général des comptes publics permettront la poursuite d'un dialogue fructueux à l'avenir. Tout en étant partisan de ce genre d'étude, j'estime qu'étant donné l'importance capitale du problème pour la Chambre des communes, ces questions continueront à faire l'objet d'un dialogue permanent ainsi que M. Osbaldeston l'a dit.

Comme vous l'aurez sans doute remarqué, notre rapport contient des remarques au sujet des comptes publics et du budget des dépenses, en soulignant notamment le fait que les pratiques comptables ne sont pas immuables. Nous avions ajouté qu'un comité prestigieux avait été constitué. J'ai eu l'occasion de dire il y a quelques jours qu'il n'existe pas au Canada d'institutions ayant établi un recueil autorisé des principes et pratiques de comptabilité gouvernementale. Le comité que nous avons constitué est composé de cinq membres auquel on peut à mon avis attribuer à juste titre l'adjectif prestigieux. Les travaux de ce comité seront utiles non seulement pour nous mais aussi pour l'ensemble du gouvernement; le président du comité, M. Ross Skinner, un des experts-comptables les plus éminents du pays, m'avait demandé l'autre jour si le mot «independent» devait être réservé exclusivement au rapport du comité Wilson, à quoi j'ai répondu que celui-ci ayant maintenant terminé ses travaux, j'espérais que cet adjectif s'appliquerait désormais au nouveau comité.

Je sais, monsieur, que M. Douglas, qui, depuis de nombreuses années, s'occupe des problèmes mentionnés dans ce rapport, aimerait donner quelques réponses détaillées à M. Osbaldeston.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Merci, monsieur le président. Comme l'a mentionné M. Macdonell, le Bureau de la vérification approuve totalement les recommandations présentées dans l'étude et espère que celles d'entre elles qui seront acceptées seront appliquées très rapidement. Comme l'a signalé M. Osbaldeston, ces recommandations concernent un grand nombre des remarques que nous avons faites, au cours des années, dans nos rapports soumis à la Chambre des com-

[Text]

As a general classification, the recording of questionable assets and liabilities: the study recommends that only claims on outside organizations and individuals and liabilities through outside organizations and individuals should be recognized. Significant items to be eliminated from the present Statement of Assets and Liabilities are advances to the Unemployment Insurance Commission to be recovered out of future parliamentary appropriations; advances to revolving funds; and, on the liability side, undisbursed balances of appropriations to Special Accounts.

The second point: the failure to establish reserves for the proper valuation of certain classes of domestic loans and advances. Recommendation 13 of the study calls for the establishment of such reserves.

The third point: reserve for the loss on realization of assets which has remained unchanged since 1957 and is not related to specific assets. The Study recommends in recommendation number 14 that this reserve be discontinued and replaced by specific valuation reserves where required.

The fourth point: the use of net voting which has had the effect of understanding expenditure and revenue and weakening parliamentary control in circumstances in which estimated revenue was exceeded. The Study recommends in recommendations 21 and 22 that net voting of revenues derived outside the government be discontinued. Recoveries may, however, be made from other appropriations of direct costs only.

And the fifth point: the weakening of parliamentary control through the use of non-lapsing appropriations. The Study recommends in Recommendation number 23 that annual lapsing authority be granted wherever possible and removed only where there are other controls in place.

Although in certain areas the Audit Office favours changes that go further than those recommended in the Study, I should like to emphasize that these recommendations are all in harmony with our views and we believe they should be implemented as quickly as possible. In the meantime, discussions can be continued on possible further changes. With respect to statements, the Auditor General and the Independent Review Committee favour a statement showing changes in financial position during the fiscal year and the causes of such changes as one of the three main financial statements of Canada. This differs in a number of respects from the Statement of Financial Transactions proposed in the Study. For example, non-cash entries affecting the computation of the budgetary surplus or deficit are shown and changes in the unmatured debt are emphasized. We also have differing views on the presentation of Assets, Liabilities and Debt. Our approach is designed to reduce the tendency of users of the Statement of Assets and Liabilities to think of it in terms of the traditional corporate balance sheet which it is not.

[Interpretation]

munes. J'aimerais donc revenir sur quelques-unes d'entre elles, sous un angle quelque peu différent.

Pour commencer, en ce qui concerne la comptabilisation des éléments douteux d'actifs et de passifs, l'étude recommande que l'on ne reconnaisse que les sommes d'actifs ou de passifs impliquant des organismes ou particuliers de l'extérieur. De ce fait, les éléments importants qui seraient éliminés de l'état actuel de l'actif et du passif seraient, pour l'actif, les avances à la Commission d'assurance-chômage, qui devraient être récupérées par le biais d'autorisation parlementaire ultérieure, et les avances au fonds de roulement, alors que, pour le passif, il s'agirait de la partie non dépensée des affectations de crédits accordés aux comptes spéciaux.

La deuxième recommandation concerne le défaut de constitution de réserves adéquates, permettant une évaluation correcte de certaines catégories de prêts ou avances nationaux. Il s'agit de la recommandation n° 13, dont l'acceptation aboutirait à la création de telles réserves.

Le troisième problème concerne la réserve pour la perte encourue lors de la vente d'éléments d'actif et qui est restée identique depuis 1957, sans être directement rattachée à un élément d'actif particulier. Dans sa recommandation n° 14, l'étude recommande que cette réserve soit supprimée et remplacée par des réserves spécifiques, lorsque cela s'avérera nécessaire.

La quatrième question concerne l'utilisation de crédit net, qui a pour effet de sous-estimer les dépenses et les revenus et, par conséquent, d'affaiblir le contrôle exercé par le Parlement, dans les cas où les recettes prévues ont été dépassées. L'étude recommande, aux chapitres 21 et 22, que l'on abandonne ce système de crédit net pour les recettes provenant de secteurs externes au gouvernement. La récupération des sommes concernées sera toutefois possible grâce à d'autres affectations de crédits pour les coûts directs seulement.

La cinquième question concerne l'affaiblissement du contrôle parlementaire, du fait de l'usage croissant d'affectations de crédits renouvelables. A sa recommandation n° 23, l'étude recommande que l'on accorde, chaque fois que cela sera possible, qu'une affectation de crédits annuels non renouvelable, système qui ne pourra être remplacé que lorsque d'autres mécanismes de contrôle existeront.

Bien que dans certains secteurs le Bureau de la vérification est en faveur de modifications beaucoup plus profondes que celles qui sont recommandées dans l'étude, j'aimerais insister sur le fait que ces recommandations correspondent parfaitement à nos opinions et que nous sommes d'avis qu'elles devraient être appliquées le plus rapidement possible. D'ici là, il est évidemment toujours possible de discuter des autres modifications éventuelles. En ce qui concerne les états financiers, l'auditeur général et le comité indépendant de révision préfèrent l'adoption d'états financiers indiquant les changements de la situation financière pendant l'année de compte et souhaitent également que l'un des trois principaux états financiers du Canada reflète précisément les raisons de ces changements. Cette solution diffère, à plusieurs égards, de l'état des transactions financières proposé dans l'étude. Par exemple, les postes non numériques affectant le calcul du surplus ou du déficit y sont indiqués et l'on insiste beaucoup plus sur les changements concernant la dette non parvenue à maturité. De même nos opinions divergent quant à la présentation de l'actif, du passif et de la dette. Ainsi, notre proposition est destinée à renverser la ten-

## [Texte]

Our Office intends to follow closely the implementation of the Report following its acceptance to ensure Parliament in general and this Committee in particular that all recommendations are applied and that their application is in accordance with the intent of the recommendations.

## • 1230

There are certain specific areas which will require our continuing attention. I especially refer to the following:

- (i) The valuation of current and future loans to other governments.
- (ii) The valuation of current and future loans to government-controlled organizations whose financing is unrealistic and who, therefore, may not be in a position to repay such loans.
- (iii) Cases where recorded expenditures are in excess of appropriation authority as a result of the application of recommendation No. 24 on the recording of accounts payable.
- (iv) The classification of Crown corporations to ensure that those listed in Schedule C and D of the Financial Administration Act and, therefore, outside of the Government of Canada as an accounting entity, are classified in accordance with the principles on which the report is based.
- (v) The use of improper or unacceptable accounting principles by Crown corporations.

Finally I should like to comment briefly on recommendation No. 24, which is an important departure from present practice and on which the views of the Committee would be especially valuable. For years the Auditor General has been commenting on unpaid accounts being carried forward to the new fiscal year because to pay them would, in many cases, have resulted in overspending the vote. This recommendation, which involves amending the act, will require that these unpaid bills be recorded in the accounts, thereby revealing the overspending. This does not mean that there would be a cash outlay beyond the amount of the appropriation, but only a recording of the expenditure and the corresponding liability which would have to be discharged out of the new year's funds. This procedure would, if properly controlled, have the advantage of disclosing in the public accounts those departments and agencies who overspend their appropriations, and of imposing the discipline of having to finance the over-expenditure by reducing expenditure in the new year. It would also give greater flexibility in the timing of payments, that is, billings that came in after the April 30 dead-line under the present law. However, appropriations are so fundamental to parliamentary control that exceeding them must be taken very seriously, and it may be that to emphasize the seriousness of overspending there should be a formal procedure for bringing such over-expenditures to the attention of Parliament.

These observations summarize our views on the report being studied, and I hope they have been helpful to the Committee. Thank you, Mr. Chairman.

## [Interprétation]

dance actuelle des utilisateurs de l'état de l'actif et du passif à considérer ce dernier comme étant purement et simplement identique au bilan d'une entreprise traditionnelle, ce qui n'est pas du tout le cas.

Notre Bureau a l'intention de surveiller très étroitement l'usage qui sera fait du rapport, à la suite de son acceptation, afin d'assurer au Parlement et au Comité que toutes les recommandations en sont appliquées, conformément aux objectifs définis.

Certains domaines précis exigeront une attention constante de notre part. Je songe notamment à ceux-ci:

- (i) L'évaluation des prêts actuels et à venir à d'autres gouvernements.
- (ii) L'évaluation des prêts actuels et à venir à des organismes contrôlés par le gouvernement dont le financement laisse à désirer et à prévoir qu'ils ne pourront pas rembourser leurs dettes.
- (iii) Les cas où les dépenses inscrites dépassent les crédits affectés, conformément à la mise en application de la recommandation n° 24 sur l'inscription des comptes en souffrance.
- (iv) La classification des sociétés de la Couronne pour que celles qui se trouvent énumérées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière et, par conséquent, qui ne font pas partie du Gouvernement du Canada pour ce qui est de la comptabilité, soient classées conformément aux méthodes décrites dans le rapport.
- (v) Le recours à des méthodes de comptabilité inadéquates et inacceptables par des sociétés de la Couronne.

En terminant, j'aimerais faire quelques observations sur la recommandation n° 24 qui engendrerait une dérogation à la procédure actuelle et au sujet de laquelle l'opinion des membres du Comité nous serait toute précieuse. Il y a déjà des années que l'Auditeur général parle de ces comptes en souffrance que l'on reporte au nouvel exercice financier car si on les payait immédiatement, très souvent, le montant du crédit serait dépassé. Cette recommandation suppose que l'on ferait des modifications à la loi qui exigerait que ces notes non payées soient inscrites dans les comptes, révélant ainsi un excédent de dépenses. Cela ne signifie pas que le montant sera déboursé, en sus du montant affecté mais seulement que la dépense sera inscrite en indiquant le montant correspondant que l'on tirera sur les fonds de l'année suivante. Si cette procédure donne le résultat escompté, les comptes publics feront état des ministères et des organismes qui dépensent en sus des montants affectés et elle permettra d'exiger que cet excédent des dépenses soit résorbé l'année suivante. Elle permettra en outre d'introduire un élément de souplesse dans le cas des versements dont les factures seraient parvenues après la date limite du 30 avril. Néanmoins, les affectations de crédit étant fondamentales au contrôle parlementaire, on doit considérer comme très sérieux tout excédent et à cette fin, on doit envisager de concevoir un processus officiel qui permettrait d'attirer l'attention du Parlement sur eux.

Voilà qui termine ce que nous avons à dire sur le rapport présentement à l'étude et j'espère que nos observations seront utiles aux membres du Comité. Merci monsieur le président.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Douglas. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** On a point of order: I wonder if Mr. Douglas' critique is available to us? I realize that it will be in the *Minutes*, but it would be much more helpful to have it available to us to compare with the report itself when we are discussing it.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Robinson, but I am informed that it will only be available in our *Minutes*.

The Auditor General states that, if it is of assistance to members, it could be made available in one language immediately, but we have not the facilities to have it listed in both languages in the time frame available to us.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I really must apologize to the Committee but this statement was only completed at about 10.15 this morning; we do have enough copies in one language, but we literally could not get it translated in time.

**Mr. Osbaldeston:** May I just make one observation? The Auditor General has kindly taken the responsibility that properly belongs to me. There was a foul up in our mail delivery service and he did not get the copy of my statement until yesterday morning, so it is really my fault. It was supposed to be delivered to him last week.

**The Chairman:** Is it acceptable then to the Committee that it be made available at this time in the one language? Is this agreed? For the convenience of the Committee members?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** On a point of order: I see the time is now past 12.30; I wonder if we need it right now, and if it will not be available to us in the *Minutes* by Thursday when we will be commencing our questions?

• 1235

**The Chairman:** It is entirely up to you, gentlemen, if the observation made by Mr. Clarke is a very valid one. In any event, it could be made available in the one language. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** On the same point of order. I wonder whether or not there is a chance those *Minutes* would be available by Thursday morning. It is rather unlikely, is it not?

**The Chairman:** It is rather unlikely that the *Minutes* will be available by Thursday.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I think it could be available if we press it enough and that is what we want to do this morning. We ask you, Mr. Chairman, and the Clerk, to press those people to make sure that we get it. Put a priority on it and we will get it; that is for sure.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leblanc. We will put a priority on it and endeavour to have it distributed prior to our Thursday morning meeting.

**Mr. Robinson:** As I understand it, if it is not available to us at the Thursday morning meeting, the English version will be distributed.

[Interpretation]

**Le président:** Merci M. Douglas.

**M. Robinson:** J'invoque le Règlement: je me demande si nous ne pourrions pas obtenir un exemplaire des propos de M. Douglas. Je sais que le compte rendu en fera état mais il nous serait plus utile de les avoir pour les comparer au rapport lui-même au moment de la discussion.

**Le président:** Excusez-moi monsieur Robinson mais on me dit que vous ne pourrez les lire que dans le compte rendu.

L'Auditeur général vient de me faire savoir qu'on peut en distribuer des exemplaires en une seule langue, immédiatement si les membres du Comité jugent que cela est utile, mais nous ne pourrions pas obtenir un texte en deux langues dans les contraintes de temps qui nous sont imposées.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je prie les membres du Comité de nous excuser car ce n'est qu'à 10 h. 15 ce matin que l'exposé a été prêt. Nous avons assez d'exemplaires en une langue mais nous ne pouvions absolument pas le faire traduire à temps.

**M. Osbaldeston:** Pourrais-je faire une remarque? L'Auditeur général endosse un tort qui me revient. Notre service postal n'a pas fonctionné comme il aurait dû et ce n'est qu'hier matin qu'il a reçu un exemplaire de mon exposé. C'est ma faute car je devais lui en faire parvenir un exemplaire dès la semaine dernière.

**Le président:** Les membres du Comité consentent-ils à recevoir l'exposé en une seule langue? Sommes-nous d'accord? Afin de rendre service aux membres du Comité?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'invoque le Règlement: je constate qu'il est plus de 12 h. 30 et je me demande si nous en avons besoin dès maintenant ou si nous ne pourrions pas le lire dans le compte rendu d'ici la séance de jeudi alors que nous poserons nos questions?

**Le président:** C'est à vous de décider, messieurs, si vous estimez que l'observation de M. Clarke est valable. De toute façon, cette déclaration pourrait vous être distribuée en version anglaise seulement. Monsieur Martin.

**M. Martin:** Au même sujet, pourrait-on nous dire si ce compte-rendu risque d'être prêt d'ici jeudi matin. Je crois que c'est très peu probable, n'est-ce pas?

**Le président:** Il est assez peu probable que ce compte-rendu soit prêt d'ici jeudi.

**M. Leblanc (Laurier):** Je crois que la question pourrait s'arranger si nous insistions suffisamment. Le président et le secrétaire du Comité peuvent le demander avec instance. Si on accorde assez d'importance à cette question, nous n'aurons pas de problème.

**Le président:** Merci, monsieur Leblanc. Nous allons y donner toute la priorité nécessaire et nous espérons que la déclaration sera distribuée avant notre séance de jeudi matin.

**M. Robinson:** Si je comprends bien, si ce n'est pas prêt jeudi matin, la version anglaise nous sera distribuée.

[Texte]

**The Chairman:** We will do the best we can to have it in English and French.

Gentlemen, before we adjourn, I would like to remind you that we have a very heavy plate, a lot of work to do. This afternoon the suggested agenda to April 15, 1976, Good Friday, as approved by the steering committee will be forwarded to all members. You will note when you receive that suggested agenda that we had set aside five meetings for this particular work, of which this particular meeting is the first one. So, we have four more meetings at which questions can be raised. It is my suggestion that at our next meeting we will have the Treasury Board representatives and the interdepartmental committee representatives with us, and at that meeting a summary statement will be made by Mr. Osbaldeston on the summary of financial statements. Following that presentation the meeting will be open to questions on the material provided to you this morning as well as the summary on the financial statements. Are there any questions on this? Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, on that matter, I realize that the steering committee, of necessity, must attempt to try to schedule its future meetings and I was present when we were attempting to do that the other week; however, it seems to me that we are getting into a few new avenues in our activities on the Public Accounts Committee and we are going to have to move somewhat cautiously. We may have to readjust that schedule from time to time. I would have hoped that at our next meeting, rather than hearing any more statements now with the two important statements we have in front us, we might have been able to move directly into some general questioning on those and then get into particular details later. But it seems to me these two statements are very fresh in our minds at the moment and I would hate to think we might do anything that would detract from them.

**The Chairman:** Mr. Martin, I am informed by Mr. Osbaldeston that his statement on the summary of financial statements will be a very brief one. As soon as that brief statement is made at our meeting, we will immediately start questioning him on that statement as well as on the report that was made available to you today. It would also be helpful, gentlemen, if we could all be here at eleven o'clock ...

**Mr. Martin:** Touché.

**The Chairman:** ... so that our meeting could start sharply on time.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

**Le président:** Nous ferons de notre mieux pour que les 2 versions soient prêtes.

Messieurs, avant l'adjournement, j'aimerais vous rappeler que nous avons beaucoup de travail à faire. Cet après-midi, nous allons envoyer à tous les membres du Comité le programme proposé pour la période jusqu'au Vendredi saint, c'est-à-dire le 15 avril 1976, tel qu'il a été approuvé par le comité directeur. Vous remarquerez que 5 séances ont été affectées au sujet dont nous nous occupons aujourd'hui et dont la séance aujourd'hui est la première. Il nous restera 4 séances pour poursuivre notre étude de cette question. Je suppose qu'à la prochaine réunion nous entendions des représentants du Conseil du Trésor et du Comité interministériel et que M. Osbaldeston nous fasse un résumé du bilan financier. Après cet exposé, vous pourrez poser des questions au sujet des documents qui vous ont été fournis ce matin aussi bien que sur l'exposé. Y a-t-il des questions? Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, je comprends que le comité directeur doive essayer de prévoir nos séances futures et j'ai assisté à la réunion où nous avons essayé de le faire la semaine dernière. Cependant, puisque nous introduisons certaines innovations dans les activités du Comité des comptes publics, nous devons procéder avec circonspection. Ainsi, il nous faudra peut-être modifier ce calendrier de temps à autre. Plutôt que d'entendre une nouvelle déclaration à notre prochaine séance, j'aurais espéré pouvoir passer directement aux questions sur les 2 déclarations importantes qui nous ont déjà été soumises. Après tout, ces déclarations restent fraîches dans nos mémoires et il me navrerait qu'elles n'aient pas l'étude qu'elles méritent.

**Le président:** Monsieur Martin, M. Osbaldeston m'informe que sa déclaration sur le résumé du bilan financier sera très brève. Une fois cette courte déclaration terminée, nous passerons immédiatement aux questions sur cette déclaration aussi bien que sur le rapport qui vous a été distribué aujourd'hui. Si vous pouvez également nous faire l'effort d'arriver à 11h00 ...

**M. Martin:** Touché.

**Le président:** Notre réunion pourrait commencer à l'heure.

La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

## APPENDIX "WW"

Ottawa, January 16, 1976.

Mr. J. J. Macdonell,  
Auditor General,  
La Promenade Building,  
Room 1207,  
151 Sparks Street,  
Ottawa.

Dear Sir,

Since several years, the reports of the Auditor General have emphasized the constant increase of costs related to premises rented by the Government of Canada. In its first report tabled in the House of Commons, on November 26, 1970, the Committee on Public Accounts had recommended as a partial solution to that question that each department or agency pay the cost of accommodation as well as the cost of repairing premises occupied by them.

Your report tabled in the House of Commons in December 1975, deals again with this issue in paragraphs 8, 12, and following.

Merely sticking to this change in administrative procedures followed by the Public Works would not appear to be satisfactory. As a matter of fact, the Canadian Government pays over \$100 million a year for premises rented here and there in Canada from private enterprise.

However, with only one exception, these leases signed with private owners never include buying options at the end of the lease, that is to say an option which by a percentage of the rental paid would be applied to the purchasing cost, thus enabling the Government to buy buildings which are undoubtedly interesting and for which it has often made the financing possible thanks to the guarantee that its status of lessor gives to mortgagees.

Would you be kind enough to ask your staff to re-evaluate the renting policy principles of the Department of Public Works and to specify whether the public would be better served if the above mentioned changes were added.

We would be greatly pleased if you would let us know the results of this review as soon as possible.

Yours truly,

Mr. Serge Joyal,  
Member for Maisonneuve-Rosemont

## APPENDICE «W W»

Ottawa le 16 janvier 1976.

Monsieur J.J. Macdonnell  
Auditeur Général  
Édifice La Promenade  
Pièce 1207  
151, Rue Sparks  
Ottawa

Monsieur l'auditeur général,

Depuis plusieurs années les rapports de l'Auditeur Général du Canada soulignent l'augmentation continuelle des frais relatifs aux locaux loués par le gouvernement du Canada. Dans son premier rapport présenté à la Chambre des communes le 26 novembre 1970, le Comité des comptes publics avait recommandé en guise de solution partielle à cette question qu'on impute à chaque ministère ou agence ses frais de logement et le coût des réparations des locaux occupés par ces derniers.

Votre rapport déposé à la Chambre des communes en décembre '75 revient à nouveau sur cette question aux paragraphes 8,12 et suivants.

Toutefois il n'apparaît pas certain qu'on puisse se satisfaire de cette seule modification à la procédure administrative suivie par les Travaux publics. En effet, le gouvernement canadien débourse actuellement plus de \$100 millions par année pour des locaux loués ici et là au pays à même les disponibilités offertes par l'entreprise privée.

Cependant, sauf une seule exception, ces baux de location signés avec des propriétaires privés, ne contiennent jamais de clause d'option d'achat au terme du bail, option qui aurait pour effet d'appliquer au prix d'achat un pourcentage des sommes payées à titre de loyer et de permettre au gouvernement de devenir propriétaire d'édifices d'intérêt certain et dont souvent il a permis le financement grâce à la garantie que son statut de location fournit aux créanciers hypothécaires.

Aurez-vous donc l'obligeance de demander à vos services de réévaluer les principes de la politique de location du ministère des Travaux publics et de préciser si l'intérêt public serait mieux servi en y intégrant les modifications ci-haut mentionnées.

Croyez que nous vous serions reconnaissant de nous faire connaître les résultats de cette étude dans les meilleurs délais.

Veuillez agréer, monsieur l'auditeur général, l'expression de nos salutations distinguées.

M<sup>e</sup> Serge Joyal, député,  
Maisonnette-Rosemont

## APPENDIX "XX"

Ottawa, Ontario  
K1A 0G6  
January 22, 1976

Mr. Serge Joyal, M.P.,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear Sir:

Thank you for your letter dated January 16, concerning the Committee on Public Accounts' previous recommendations and those of the Auditor General on the accounting of leasing costs and the methods related to these leased facilities. In particular, you mentioned that the leases the Federal Administration has with private owners do not include any buying option.

Since you mentioned that point, and as a result of your request inviting us to re-examine the underlying principles of the Department of Public Works' leasing policy, I am taking the necessary measures to include this study in our Special Audits/Inquiries Program. I would like us to agree on a meeting where the Deputy Auditor General, Mr. Rhéal Chatelain, or the Assistant Auditor General, Mr. J. R. Douglas, and the Director General of the Special Audits/Inquiries, Mr. Raymond Dubois, could accompany me for the purpose of discussing this study as parameters, so that we can establish appropriate terms of reference and also a working plan.

Concerning the last paragraph of your letter, you will no doubt understand that I cannot report on the result of my examinations to one Member of Parliament in particular. As you know, the only means of communication at my disposal is my annual report to the House of Commons. Nevertheless, it occurs to me that if the Committee on Public Accounts decided to review, during one of its meetings, paragraph 8.12 and several of the following paragraphs in my report along with the section titled "Costs of Accommodation" in the second paragraph of Appendix C of the same report, it could perhaps request from the Department of Public Works all the required information relating to the policy and practices you have mentioned. Without replacing the kind of review you wish us to make, such a procedure would allow the Committee to receive more quickly the necessary information, which would help us in our review. Of course, this is only a suggestion. We could discuss it when we meet.

Yours truly,

J. J Macdonell

## APPENDICE «XX»

Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6  
le 22 janvier 1976

Monsieur Serge Joyal, député  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)

Monsieur le député,

Je vous remercie de votre lettre du 16 janvier concernant les recommandations antérieures du Comité des comptes publics et celles de l'Auditeur général visant le traitement comptable des frais de location et les méthodes qui ont trait aux locaux pris à bail. Vous me signalez en particulier que les baux que l'Administration fédérale passe avec des propriétaires privés ne comportent pas d'option d'achat.

Fort de ce que vous attirez mon attention sur ce point, et pour donner suite à votre demande par laquelle vous nous invitez à réexaminer les principes qui sous-tendent la politique de location du ministère des Travaux publics, je prends les dispositions voulues pour inclure cette étude dans notre programme des Vérifications spéciales et Enquêtes. J'aimerais convenir avec vous d'une rencontre prochaine, à laquelle M. Rhéal Chatelain, Sous-auditeur général, ou M. J.R. Douglas, Auditeur général adjoint, et M. Raymond Dubois, directeur général des Vérifications spéciales et Enquêtes, pourraient m'accompagner en vue de discuter les paramètres de cette étude, de manière que nous puissions établir un mandat approprié ainsi qu'un plan d'exécution.

En ce qui regarde le dernier alinéa de votre lettre, vous comprenez sans doute qu'il m'est interdit de faire rapport du résultat de mes examens à des membres du Parlement pris en particulier. Comme vous le savez, le seul moyen de communication dont je dispose est mon Rapport annuel à la Chambre des Communes. Néanmoins, il me vient à l'esprit que si le Comité des comptes publics décidait d'examiner, à l'une de ses réunions, le paragraphe 8.12 et plusieurs des paragraphes subséquents de mon Rapport, ainsi que l'article intitulé «Coûts des locaux» dans le deuxième paragraphe de l'annexe C du même rapport, il pourrait peut-être demander au ministère des Travaux publics de lui fournir toute l'information requise au sujet de la politique et des usages dont vous parlez. Sans remplacer le genre d'étude que vous souhaitez que nous fassions, pareille façon de procéder permettrait au Comité d'obtenir plus rapidement l'information nécessaire, ce qui nous aiderait à réaliser notre étude. Bien entendu, ce n'est là qu'une suggestion. Nous pourrions en discuter lorsque nous nous rencontrerons.

Veuillez agréer, Monsieur le député, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

J. J. Macdonell







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 40

Thursday, February 12, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CAI XC 16  
871  
Government Publications 7  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 40

Le jeudi 12 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

---

RESPECTING:

A Report on the Study of the Accounts  
of Canada

CONCERNANT:

Un rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

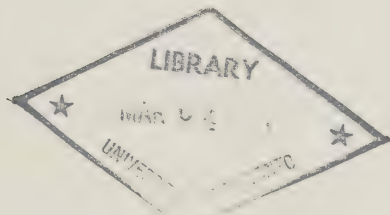
---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



---

First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 12, 1976  
(53)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Schumacher and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; J. R. Douglas, Assistant Auditor General. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Messrs. G. F. Osbaldeston, Secretary; S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration Division. *From the Interdepartmental Committee:* Messrs. N. Glenn Ross, F.C.A.—Coopers and Lybrand, Ottawa; S. J. Handfield-Jones, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance; Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Report on the Study of the Accounts of Canada.

Mr. Osbaldeston, Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board read a statement on "Summary Financial Statements".

The witnesses were questioned on "Summary Financial Statements" and on statements made at the meeting on Tuesday, February 10, 1976 (*see Issue No. 39*), "The nature, scope and objectives of the Study".

And questioning continuing,

It was agreed,—That the schedule of meetings be changed and the next meeting on Tuesday, February 17, 1976 include a visual presentation relating to the Public Accounts of Canada.

It was also agreed,—That a paper prepared by Mr. Eric Adams, Research Branch, Library of Parliament, on the Study of the Accounts of Canada be answered by the Treasury Board and that the paper be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "YY"*).

And questioning continuing,

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 FÉVRIER 1976  
(53)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 4 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Schumacher et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, auditeur général du Canada; J. R. Douglas, adjoint de l'auditeur général. *Du bureau du secrétaire du Conseil du Trésor:* MM. G. F. Osbaldeston, secrétaire; S. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de l'administration financière. *Du Comité interministériel:* MM. N. Glenn Ross, F.C.A.—Coopers et Lybrand, Ottawa; S. J. Handfield-Jones, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances; M. A. G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du Gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le Rapport sur l'Étude des Comptes du Canada soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude du Rapport sur l'Étude des Comptes du Canada.

M. Osbaldeston, secrétaire, bureau du secrétaire du Conseil du Trésor fait lecture d'un rapport sur «Les rapports financiers sommaires».

Les témoins sont interrogés sur «Les rapports financiers sommaires» et sur les rapports présentés lors de la séance du mardi 10 février 1976 (*voir fascicule n° 39*), «La nature, la portée et les objectifs de l'étude».

L'interrogation se poursuit; puis

*Il est convenu,—*Que le calendrier des séances soit modifié et que la prochaine séance du mardi 17 février 1976 comporte une présentation visuelle ayant trait aux Comptes publics du Canada.

Il est également convenu,—Qu'un document préparé par M. Eric Adams, de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, sur l'Étude des Comptes du Canada reçoive une réponse du Conseil du Trésor et que le document soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir l'appendice "YY"*).

L'interrogation se poursuit, puis

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

J. H. Bennett

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 12, 1976.

[Text]

The Chairman: Good morning, gentlemen. Will you please come to order. As you know, our quorum is 11, but we have been authorized to hold meetings as long as both Government and Opposition members are present and so we qualify.

As was mentioned at our meeting last Tuesday, we will hear a statement this morning from the Secretary of the Treasury Board on a summary of financial statements before we commence our questioning of the witnesses. As you know, the Committee is at liberty to question the witnesses on the statements made at last Tuesday's meeting as well. We will turn the meeting over to you, Mr. Osbaldeston.

Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board): Thank you very much, Mr. Chairman. My statement this morning will, indeed, be very brief but again I hope it will be of assistance to the members.

To facilitate your review on the matters on the Committee's agenda for today, I would like to provide a brief review of chapters 1 to 5 of the *Report on the Study of the Accounts of Canada*. These chapters, taken together, address the matter of the form and content of the summary of financial statements of the Government of Canada. They are the statements which are made necessary by the provisions of the Financial Administration Act.

• 1105

It is fundamental that a definition be established as to which combination of organizations most appropriately represents the accounting entity of the Government of Canada. The resolution of this matter is also essential to ensure that Parliamentary appropriations to such organizations are accorded consistent accounting treatment in the accounts of Canada.

As I mentioned in my opening remarks on Tuesday, the Report proposes no change to present practice and confirms that, for purposes of financial reporting, the Government of Canada should comprise those organizations carrying on government-type operations as now classified under Schedules A and B of the Financial Administration Act. Agreement on this pivotal recommendation enabled the Steering Committee to focus its attention on the adequacy of existing financial reporting practices.

The Report identifies a variety of financial statements currently being issued that account for transactions and operations of the Government of Canada. From a review of these statements, it was apparent that there is a lack of consistency among them, making analysis difficult, indeed if not impossible. These differences of treatment and presentation appear to have been caused by a process of evolution rather than by consistent efforts to reflect user requirements.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 12 février 1976

[Interpretation]

Le président: Bonjour, messieurs. A l'ordre, s'il-vous-plait. Vous savez que notre quorum est de 11, mais que nous pouvons siéger pourvu que soient présents des membres de l'opposition comme des membres du parti ministériel. C'est le cas.

Mardi dernier, je vous ai promis un exposé de la part du secrétaire du Conseil du trésor sur les états financiers sommaires et je lui passe donc la parole avant que nous entreprenions les questions. Comme vous le savez, vous pouvez poser des questions à nos témoins sur les déclarations faites lors de la séance de mardi également. Monsieur Osbaldeston, vous avez la parole.

M. G. F. Osbaldeston (secrétaire, Secrétariat du Conseil du trésor): Merci beaucoup, monsieur le président. Je serai bref, ce matin, et j'espère que mon exposé sera utile aux membres du Comité.

Pour que l'étude des sujets à l'ordre du jour d'aujourd'hui soit rendue plus facile, j'aimerais revoir brièvement les chapitres 1 à 5 du Rapport sur l'étude des comptes du Canada. Dans l'ensemble, ces chapitres traitent de la forme et de la teneur des états financiers sommaires du gouvernement du Canada exigés aux termes de la Loi sur l'administration financière.

Il est d'abord absolument nécessaire de définir quels sont les groupes d'organismes qui représenteraient l'entité comptable du gouvernement du Canada. Il est essentiel de résoudre ce problème afin de faire en sorte que les affectations de crédits par le Parlement soient traitées d'une façon uniforme dans les comptes du Canada.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, mardi, le rapport ne propose aucun changement à la pratique actuelle et confirme que, pour ce qui est des rapports financiers, les organismes qui exercent des activités de nature gouvernementale et qui sont énumérées dans les annexes A et B de la Loi sur l'administration financière constituent ce qu'on appelle le gouvernement du Canada. L'approbation de cette recommandation primordiale par le comité directeur lui a permis de déterminer si l'actuel processus de préparation des rapports financiers est satisfaisant.

Le rapport présente une gamme d'états financiers qui, actuellement, rendent compte des transactions et opérations du gouvernement du Canada. Après examen, on a constaté que ces états manquaient d'uniformité, et que leur analyse était par conséquent difficile, sinon impossible. Ces différences dans la comptabilité et dans la présentation semblent résultées d'une évolution qui n'aurait rien à voir avec les besoins des usagers.

## [Texte]

To avoid such inconsistency and confusion in future, the Report recommends the development of a standard set of summary financial reporting statements which would group transactions under four main categories: budgetary transactions, non-budgetary transactions, foreign exchange transactions, and unmatured debt transactions. The Report recommends that this standard set of tables be used in every official publication presenting summary financial statements of the Government of Canada's financial transactions. This would enable the user to move easily from one publication to another. Through the use of the standard set of summary financial statements, the forecast made in a budget could be traced directly to monthly reports and then through to the annual Public Accounts of Canada.

The recommended rearrangement of the Statement of Assets and Liabilities is deliberately designed to show the relationships between the stock and flow as grouped and reported in the Summary Statement of Transactions. The Statement of Expenditure and Revenue represents a further disaggregation of budgetary transactions as shown there. Thus, the three principal statements will constitute a consistent and interlocking set of summary statements which will greatly help users.

In addition to the Public Accounts system, there are two other systems which are presently used for measuring and reporting the government's financial transactions. First, the system of National Accounts measures the transactions of government in a conceptual framework compatible to that used in measuring other sectors of the economy. Second, the Financial Management accounts system is designed to measure the financial transactions of the federal government consistently with other levels of government.

A recommended format for a Summary Extended National Accounts presentation and a reconciliation of that statement with the Public Accounts is recommended for release with the Public Accounts statements. Such interlocking financial reports will provide a considerably improved accounting to Parliament and a better facility for financial and statistical analysis.

The Report on the Study of the Accounts of Canada makes a number of proposals to improve the nature of the data in the Estimates. One recommendation proposes that a distinction be drawn between "estimates of expenditure" and "amounts to be voted." "Estimates of expenditure" refers to expenditures expected to be spent under authorities currently being requested and authorities previously granted. The latter would include annual multi-year statutory appropriations. The term "amounts to be voted" would refer to new authorities being requested.

The effect of these recommendations to modify the Estimates would be to provide more comprehensive information to Parliament and to improve the usefulness of the Estimates to users interested in attempting to forecast government expenditures.

In my earlier remarks of February 10, I reviewed the impact on the Statement of Assets and Liabilities of two key recommendations which would eliminate a number of balances which cannot be classified as those due to or from parties outside the Government of Canada. Today, I will comment briefly on the form of presentation being proposed.

## [Interprétation]

A l'avenir, pour éliminer ce désordre et ce manque d'uniformité, le rapport propose la normalisation des états financiers sommaires, laquelle établirait quatre catégories principales d'opérations financières—opérations budgétaires, opérations non budgétaires, opérations de change et opérations concernant la dette non échue. Le rapport recommande que ce jeu normalisé de tableaux soit utilisé dans toutes les publications officielles où l'on peut consulter les états financiers sommaires des opérations financières du gouvernement du Canada. Ceci permettrait aux usagers de passer plus facilement d'une publication à l'autre. Avec la normalisation des états financiers sommaires, les prévisions contenues dans un budget donné pourraient être retracées dans les rapports mensuels et dans le livre des Comptes publics annuels du Canada.

La nouvelle disposition de l'état de l'actif et du passif est conçue dans le but précis d'indiquer les relations entre les résidus et les flux comme elles ressortent dans l'état sommaire des opérations financières. L'état des dépenses et des revenus représente un autre raffinement des opérations budgétaires. Ainsi, les trois principaux états seraient regroupés en un jeu d'états sommaires uniforme et interlié, ce qui devrait en faciliter la consultation.

En plus du système des comptes publics, il existe deux autres systèmes qui servent actuellement à mesurer les opérations financières du gouvernement et à en faire rapport. Premièrement, les comptes nationaux mesurent les opérations du gouvernement dans un cadre conceptuel conforme au cadre qui sert à mesurer les autres secteurs de l'économie. Deuxièmement, les comptes d'administration financière sont conçus afin de mesurer les opérations financières du gouvernement fédéral pour qu'on puisse les comparer à celles des autres niveaux de gouvernement.

On recommande également de combiner le résumé augmenté des comptes nationaux et comptes publics et d'inclure le tout dans le livre des comptes publics. Ainsi, on obtiendrait un système de comptabilité à l'usage du Parlement qui permettrait des analyses financières et statistiques plus faciles d'accès.

Le rapport sur l'étude des comptes du Canada fait de nombreuses suggestions pour améliorer la présentation des données contenues dans le Budget des dépenses. On propose notamment de faire une distinction entre «dépenses estimatives» et «montants à voter». L'expression «Dépenses estimatives» désignerait les montants que l'on prévoit déboursier en vertu des autorisations demandées ou antérieurement allouées. Elles incluraient les crédits annuels, répartis sur plusieurs années, et les crédits statutaires. L'expression «Montants à voter» désignerait les montants des nouvelles autorisations demandées.

L'effet de ces recommandations visant à modifier le Budget des dépenses serait de fournir au Parlement plus de renseignements et rendrait la consultation du Budget des dépenses plus facile à ceux qui sont intéressés à la prévision des dépenses du gouvernement.

Dans mes remarques du 10 février, j'ai décrit l'incidence de deux importantes recommandations concernant l'état de l'actif et du passif. Elles supprimeraient un nombre d'éléments que l'on ne peut pas classer comme des montants dus par des tierces parties hors du gouvernement du Canada ou comme des montants qu'on leur devrait. Aujourd'hui, je ferai quelque remarques là-dessus.

## [Text]

The recommended Statement of Assets and Liabilities is deliberately designed to show the relationships between the stock and flow of funds as grouped and reported in the "Summary of Financial Transactions" statement. It provides a disaggregation of nonbudgetary items, foreign exchange and unmatured debts. Further, the proposed Statement of Assets and Liabilities is considered part of the recommended standard set of summary financial statements.

• 1110

The Statement of Expenditure and Revenue represents yet a further disaggregation of budgetary transactions as summarized in the Summary Statement of Financial Transactions. The format being proposed calls for expenditures and revenues to be presented on a gross and net basis with the elimination of internal transactions between appropriations within the Government of Canada accounting entity.

The effect of this recommendation is to present more consistent, comprehensive and reconcilable information on expenditures and revenue arising from transactions between the Government of Canada and third parties.

Mr. Chairman, to conclude these brief remarks, the recommendations contained in these five important chapters of the report will, I believe, better meet the needs of Parliament and other principal users by providing more extensive coverage than that which currently exists. While other statements may be required by specific users from time to time, I am confident that such statements can be provided by the Accounts of Canada data base. Such statements should be considered as supplements and not substitutes for the recommended standard set of summary financial statements.

Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston.

Gentlemen, as agreed at our last meeting, questions can be raised on Mr. Osbaldeston's statement last meeting on the nature, scope and objectives of the study and what it accomplishes and his statement of today. Before I open the meeting for questions, I would like to say on this occasion I am sure members of the Committee would like to join with me in expressing deepest sympathy to one of the regular members of the Committee, Mr. Comtois, who lost his mother recently.

My first questioner is Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

A l'occasion de la dernière réunion, mardi passé, le Vérificateur général a mentionné qu'il était d'accord sur les propositions mises de l'avant par M. Osbaldeston, le secrétaire du Conseil du Trésor! est-ce qu'il pourrait me dire ce matin s'il est également d'accord sur les nouvelles déclarations que nous venons d'entendre concernant:

A. La définition du gouvernement du Canada dans le cadre des rapports financiers.

## [Interpretation]

La recommandation vise précisément à incorporer dans l'état de l'actif et du passif les résidus et les flux tels que groupés et rapportés dans l'état sommaire des opérations pour en démontrer la relation. Cet état fournit une désagrégation des items non budgétaires, de change et de la dette non échue. En plus, l'état de l'actif et du passif proposé fait partie du jeu normalisé des états financiers sommaires que l'on recommande.

L'état des dépenses et des revenus représente une autre désagrégation des opérations budgétaires, telles que résumées dans l'état sommaire des opérations financières. Le format proposé nécessite que les dépenses et les revenus soient présentés sur une base brute et nette tout en supprimant les opérations entre crédits à l'intérieur de l'entité comptable du gouvernement du Canada.

L'effet de cette recommandation est de présenter, d'une façon plus uniforme, compréhensible et réconciliable, l'information sur les dépenses et les revenus découlant des opérations entre le gouvernement du Canada et des tierces parties.

Pour conclure ces brèves remarques, monsieur le président, les recommandations de ces cinq chapitres importants du rapport pourront mieux répondre aux exigences du Parlement et ceux des autres usagers en fournissant plus d'information qu'il existe présentement. Bien que d'autres états seront requis de temps en temps pour usage spécifique, je crois que de tels états pourront être fournis par l'entremise de l'information contenue dans les comptes du Canada. De tels états devraient être considérés comme des suppléments et non des remplaçants du jeu normalisé des états financiers sommaires suggéré.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston.

Comme il a été convenu, messieurs, lors de notre dernière séance, vos questions pourront porter sur la déclaration faite par M. Osbaldeston lors de la dernière réunion, à savoir sur la nature, la portée et les objectifs de l'étude, ainsi que sur son utilité. Vous pourrez également parler de sa déclaration d'aujourd'hui. Avant de vous appeler à poser des questions, je profite de cette occasion pour exprimer, de la part de tous les membres du Comité, nos sincères condoléances à l'un de nos membres permanents, M. Comtois, dont la mère est décédée récemment.

Le premier orateur sera M. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

At the last meeting, last Tuesday, the Auditor General mentioned that he was in agreement with the proposals put forward by Mr. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board. Could he now tell me if he is also in agreement with the other statement which we have just heard concerning:

A. Definition of the government of Canada for purposes of financial reporting.

## [Texte]

- B. États d'opérations financières actuels.
- C. Données sommaires dans le budget des dépenses.
- D. État de l'actif et du passif.

Je présume que l'autre est E:

État des dépenses et revenus.

Et

Résumé.

Alors, est-ce que le Vérificateur général pourrait nous faire certaines remarques concernant les nouvelles recommandations qui nous sont faites ce matin et celles qu'a faites M. Osbaldeston mardi dernier.

**The Chairman:** That is quite a large order, but we will turn the meeting over to Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, I noticed that Mr. Leblanc has suggested this be dealt with briefly and I intend to respond precisely to that question.

First of all I would like to ask if Mr. Douglas and Mr. Desautels would get near a microphone because they are our principal spokesmen today on the details.

Number one, on the question as to whether we are in agreement with the definition of the entity of the Government of Canada, the answer is yes, we are. I do not want to go into detail. There are other things anybody might want to talk to later about Crown corporations, but substantially, yes, we are.

Second, are we in agreement with the comments of the Secretary on the principal statements? The answer is yes, we are, with one reservation. A statement was tabled by the Assistant Auditor General, Mr. Douglas, on Tuesday. He did make reference to a reservation we had. I do not want to have this loom out of all significance. It is a different approach in terms of the presentation of the statement of assets and liabilities where I think his words were: "in the present form it looks as if it were a corporate balance sheet, which it is not". We would prefer to have those separated, but again this is not a matter of vital significance, but I would like Mr. Douglas to comment on that particular point at the appropriate time, Mr. Chairman.

Finally, one other statement to which reference has been made in the secretary's remarks on Tuesday, and which I think has been touched on this morning concerns the statement of the transactions. I think this is the wording. There is a statement called changes in financial position originally recommended by the Independent Review Committee in their report. Mr. Douglas also touched on that one. If further details are needed, Mr. Chairman, I am sure Mr. Douglas or Mr. Desautels will be glad to explain what you have in mind. Again, as one of my late partners used to say, these are, in a sense, distinctions without necessarily being major differences.

## [Interprétation]

- B. Statements of financial transactions.
- C. Summary information in the Estimates.
- D. Statement of assets and liabilities.

And also, I suppose:

Statement of expenditure and revenue.

And:

Conclusion.

So, could the Auditor General now comment on the new recommendations that have just been put forward, as well as on those that Mr. Osbaldeston made last Tuesday?

**Le président:** C'est demander beaucoup, mais je laisse la parole à M. Macdonell.

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Monsieur le président, j'ai remarqué que M. Leblanc me demande d'en parler brièvement, et j'ai l'intention de répondre le plus pertinemment possible.

Je voudrais d'abord demander à MM. Douglas et Desautels de se rapprocher d'un microphone, car ce sont eux nos premiers porte-parole d'aujourd'hui, en ce qui concerne les détails.

Tout d'abord, on nous demande si nous sommes d'accord avec la définition de l'organisme qu'on appelle le gouvernement du Canada; très brièvement, oui, nous l'entérinons. Je ne tiens pas à entrer dans le détail de cela. Il y a certains autres aspects—quelqu'un voudra peut-être parler plus tard des sociétés de la Couronne, mais essentiellement, nous sommes d'accord.

On nous demande ensuite si nous sommes d'accord avec le commentaire du secrétaire sur les principales déclarations. Là encore, nous répondons que oui, à une réserve près. L'auditeur général adjoint, M. Douglas, a déposé une déclaration mardi. Il y parlait de la réserve que nous avons à ce sujet. Je ne tiens pas à ce que l'on surévalue l'importance de ce différend. Il s'agit simplement d'une différente manière de présenter l'état de l'actif et du passif; il disait, je crois, à ce sujet: «Sous sa forme actuelle, l'état ressemble au bilan d'une société, alors qu'il ne l'est pas». Nous préférons que ces deux états soient présentés indépendamment, mais je répète que cela n'a pas une très grande importance, et j'invite M. Douglas à revenir là-dessus en temps voulu, monsieur le président.

Enfin, il a été question d'un autre état financier, aussi bien ce matin que dans la déclaration faite par le secrétaire, mardi dernier; il s'agit de l'état qui rend compte des transactions. Le comité indépendant de révision recommandait déjà dans son rapport l'établissement d'un état qui montrerait l'évolution de la situation financière. M. Douglas en a parlé, lui aussi. Si l'on désire d'autres explications à ce sujet, monsieur le président, je suis certain que M. Douglas ou M. Desautels se feront un plaisir de vous les fournir. Là encore, comme me le disait un ancien associé, il s'agit là de faire des distinctions qui ne représentent pas nécessairement des différences importantes.

[Text]

**The Chairman:** Have you any further comments, Mr. Douglas? Mr. Desautels?

**Mr. Leblanc (Laurier):** So we already have some recommendations in the Report of the Independent Review Committee. Do these recommendations agree with the recommendations made this morning by the Treasury Board?

**Mr. Macdonell:** With one exception, there is no difference. Again, I refer to the fact that the statement to which the Treasury Board secretary referred is a detailed statement. The recommendation of the Independent Review Committee was:

A statement of changes in the financial position should become one of the three principal statements of the Government of Canada.

This, I think, is with a view to being more informative from the standpoint of Parliament rather than being necessarily a major distinction or difference between the statement to which the study of the accounts refers. That is the only statement I recollect, Mr. Chairman, that was referred to specifically in the report of the Independent Review Committee.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Chairman, through you, to Mr. Osbaldeston, I was wondering what he expects from the Committee? Do we have to make a recommendation to the House? Or could all the recommendations that are put forward by you and which are accepted by the Auditor General be implemented without making a report to the House; without asking for concurrence of our report in the House? How do we stand as a Committee on those recommendations?

We study them with a lot of experts, so we know those recommendations must be the best that we could have at this time anyway. Now we have to act on this in some way as a standing committee where it is presented. What will be our part in those recommendations accepting or rejecting them?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I would be the first bureaucrat to suggest how any Committee should behave but I am not going to claim that honour. I am in the hands of the Committee, Mr. Chairman, as to what you eventually do.

It is my understanding that historically, and I think it is really quite a fine tradition if I may say so, the government has brought to this Committee the changes that it believes should be made to the Public Accounts, the National Accounts or the Estimates. I think it has been historic practice that this Committee has reviewed those changes. Historically, the government has welcomed and sought the advice of this Committee on its recommendations.

From my view, we would welcome a report which either accepts or comments on or whatever the Committee deems appropriate on these recommendations because I suggest, Mr. Chairman, the matters we are dealing with are matters which are so fundamental and so basic that if there is any disagreement or variation in view that we would wish to know. I am sure the government would wish to know.

**Mr. Leblanc (Laurier):** When you speak historically, I suppose you mean the changes that occurred when Sylvain Cloutier was looking after the new presentation of the budget items?

[Interpretation]

**Le président:** Avez-vous d'autres commentaires, monsieur Douglas? Monsieur Desautels?

**M. Leblanc (Laurier):** Le rapport du comité indépendant de révision contient donc déjà certains recommandations. Les recommandations en question sont-elles compatibles avec celles que nous a faites ce matin le Conseil du trésor?

**M. Macdonell:** A une exception près, il n'y a aucune différence. Encore une fois, le secrétaire du Conseil du trésor parlait d'un état financier détaillé. Or, d'après le comité indépendant de révision:

L'état qui montre l'évolution de la situation financière devrait devenir un des trois principaux états financiers du gouvernement du Canada.

A mon avis, il s'agit moins d'une grande distinction ou d'une différence profonde que d'une mesure destinée à mieux renseigner les députés. Si je me rappelle bien, monsieur le président, c'est là le seul état financier dont il a été spécifiquement question dans le rapport du comité indépendant de révision.

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président, je voudrais demander à M. Osbaldeston quelle est la démarche qu'il voudrait que le Comité fasse? Devrions-nous faire une recommandation à la Chambre? Ou bien serait-il possible de mettre en vigueur toutes les recommandations que vous avez soumises et que l'auditeur général a entérinées, sans faire de rapport à la Chambre et sans que notre rapport soit déposé à la Chambre? Quel est le rôle du Comité en ce qui concerne ces recommandations?

Nous faisons appel à beaucoup d'experts; nous savons donc que ces recommandations doivent être les meilleures qu'il soit possible d'élaborer à l'heure actuelle. Or, en tant que comité permanent de la Chambre, nous devons agir en conséquence. Quel doit être notre rôle en ce qui concerne la décision d'adopter ou de rejeter ces recommandations?

**Le président:** M. Osbaldeston a la parole.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je ne puis accepter le rôle du premier bureaucrate qui ait jamais dicté à un comité permanent ce qu'il doit faire. Je laisse au Comité lui-même, monsieur le président, de décider de ce qu'il doit faire.

Sauf erreur, par le passé, et c'est une tradition que je respecte, le gouvernement a toujours soumis au Comité les modifications qu'il a voulu apporter aux comptes publics, aux comptes nationaux ou aux prévisions budgétaires. La tradition veut que le Comité étudie les modifications proposées. Le gouvernement a toujours sollicité l'opinion du Comité sur ses recommandations.

Personnellement, je crois que nous préférierions recevoir un rapport qui entérine ces recommandations, ou bien qui les critique, car à mon avis, monsieur le président, les questions dont nous sommes saisis sont d'une importance tellement fondamentale qu'il nous faut être au courant de toute différence d'opinion à leur sujet. Je suis certain que le gouvernement aimerait être au courant.

**M. Leblanc (Laurier):** Lorsque vous parlez d'une tradition, je suppose que vous parlez des modifications qui ont été adoptées lorsque Sylvain Cloutier était chargé d'élaborer une nouvelle présentation des postes du budget?

[Texte]

**Mr. Osbaldeston:** That is correct.

**Mr. Leblanc (Laurier):** The public accounts too, and so on. That review was six or seven years ago, I think.

**Mr. Osbaldeston:** That is correct. That was the change when the main estimates moved under the program and planning budgeting system. There were a number of meetings of the Public Accounts Committee where those changes were reviewed. I do not recall, but I am sure modifications would have been made as a result of that. It is that historical reference to which I do refer.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci monsieur le président.

• 1120

**The Chairman:** Mr. Darling.

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, continuing on as Mr. Leblanc did—what recommendations then, Mr. Osbaldeston, would you be suggesting? You say you are in a position, as one of the senior civil servants, hesitating to give any advice to this most august and learned Committee. But you have served up to us in the last two or three days reports on reports on reports, and members of the Committee, with all due respect, do not immediately go home and spend the next 16 hours on these reports because we have other things to do. So we have to take advice from you, whether we will take it or not. The suggestion is made that maybe your department is going to go along on this and just incorporate it in the regulations. But should not some of it, as has been suggested, be put on the statutes by legislation?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I do want to make it clear that in presenting this report to the Committee, these proposals as presented in this report carry the approval of the Treasury Board. I do want to be clear on that point. Subject to the comments and recommendations of this Committee, it would be the intention of the government to implement the recommendations as contained in this report.

As to the need for changes in the statutes, I do not believe there is any requirement, but I glance to my colleagues. I think these things can be changed either by regulation or by administrative action. I do not believe there is any need for legislative change.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. N. Glenn Ross (Coopers and Lybrand, Ottawa):** I think there are really three types of changes. Certain changes can be made strictly as a matter of administrative change, in terms of form of presentation and this type of thing. A second category of items will in effect be implemented through the appropriation acts. A change in the treatment of a revolving fund from budgetary to non-budgetary would be achieved, of course, by so doing this when the appropriation acts go to Parliament.

There are a limited number of changes that probably—legislative changes to the Financial Administration Act might be desirable, but I think it would be a legal question whether they are necessary. For example, the Financial Administration Act refers to commitments, but does not define them. They could be defined either by regulation or they could be defined in the act. These are options that Treasury Board would have to consider in the process of implementation.

[Interprétation]

**M. Osbaldeston:** C'est exact.

**M. Leblanc (Laurier):** Des comptes publics également, et tout le reste. Cela a eu lieu il y a six ou sept ans, je crois.

**M. Osbaldeston:** C'est exact. C'est à cette occasion-là que le budget principal a été soumis au régime PPBS. Lors de certaines séances du Comité des comptes publics on a étudié ces modifications. Je ne me souviens pas de cas précis, mais je suis sûr que c'est à la suite de l'action du Comité des comptes publics qu'on a effectué ces changements. Voilà à quoi je fais allusion.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur Darling.

**M. Darling:** Monsieur le président, je poursuis dans la même veine que M. Leblanc et je demande à M. Osbaldeston quelles sont les recommandations qu'il mettrait de l'avant? Vous dites qu'en votre qualité de haut fonctionnaire, vous hésitez à donner des conseils à ce Comité, si auguste et si érudit. Mais au cours des deux ou trois derniers jours, vous nous avez donné rapport sur rapport et les membres du Comité, sauf le respect que je vous dois, ne se précipitent pas chez eux pour les étudier pendant 16 heures d'affilée, car ils ont autre chose à faire. Nous devons donc compter sur vos conseils, pour déterminer si nous accepterons ces recommandations ou non. On dit que votre service va probablement mettre ces recommandations en application et les incorporer dans des règlements. Mais certaines d'entre elles ne devraient-elles pas être incluses dans des lois, comme on l'a proposé?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je veux qu'il soit bien clair que si nous vous présentons ce rapport, c'est que les recommandations qu'il contient ont reçu l'approbation du Conseil du trésor. Je veux que cela soit bien clair. Sous réserve des observations et des recommandations que formuleront les membres du Comité, le gouvernement aurait l'intention de mettre en application les recommandations que contient le rapport.

Quant aux modifications aux lois, je ne crois pas que nous soyons forcés d'y recourir, mais je m'en remets à mes collègues. Je crois qu'on pourrait effectuer les changements soit par le biais de règlements ou administrativement. Je ne crois pas que des modifications législatives s'imposent.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. N. Glenn Ross (Coopers and Lybrand, Ottawa):** Je crois que l'on peut parler de trois types de modifications. On pourrait en faire certaines administrativement seulement, c'est-à-dire pour tout ce qui touche la présentation, etc. Deuxièmement, on pourra en effectuer d'autres par le biais de lois portant affectation de crédits. Par exemple, le sort que l'on réserverait à un fonds renouvelable, en le faisant passer de budgétaire à non budgétaire, exigerait bien sûr des lois portant affectation de crédits présentées au Parlement.

Il se peut qu'il y en ait d'autres qui exigent des modifications aux dispositions de la Loi sur l'administration financière, mais il faudrait avant tout déterminer si c'est essentiel du point de vue juridique. Par exemple, la Loi sur l'administration financière parle des engagements mais ne les définit pas. On peut les définir par un règlement ou on peut incorporer une définition dans la loi. Voilà le choix qui s'offre au Conseil du trésor une fois l'étape de la mise en application venue.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Darling.

**Mr. Darling:** Mr. Chairman, it would seem then that Parliament is a sort of useless appendage. Treasury Board is all powerful and can make the regulations and changes as they see fit.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston, would you comment on that?

**Mr. Osbaldeston:** Treasury Board or the government can only do that which it has legislative authority to do, which legislative authority is derived from Parliament. So it is a question of what legislative authority we have at present. As pointed out by Mr. Ross, in terms of the changes to the estimates, the vote wording and so on, quite properly those changes would be presented to Parliament when we present the main estimates and when we present the various supply bills, and government at that point would pass on those changes. They would either accept the bill or not accept the bill, whatever they may wish to do.

Leaving aside that point of the legislative change, I think obviously the intent of the government by referring this to Parliament is to ensure that no matter what statutory authorities exist at present, leaving that aside, they desire the view of Parliament through this Committee.

**The Chairman:** Mr. Darling, I think Mr. Macdonell would also like to comment on your observations.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I know that from time to time we seem to be acquiring the reputation of a silent service, but beneath that very quiet exterior you would be surprised how much action is going on. If these things are not accepted on behalf of the body to whom I consider I report, namely Parliament, without a great deal of examination—there have been a great many meetings behind it. So when we place on record with this Committee our general agreement with what has been done, this in some cases is representative of compromises that have been agreed upon, suggestions that we made, and so forth. As Mr. Leblanc may have indicated, I can well sense how formidable it is from the standpoint of members of this Committee to be confronted with this report and with our statement on it, but I think we are acting, as we see it, on behalf of Parliament. Many of the changes that have been made have been made as a result of complaints really that we have made in the past, that there has been a weakening of parliamentary control. We consider that most of these recommendations redress the weaknesses we have complained about. Others we consider are innovations which we endorse so that we are not shy in bringing to the attention of this Committee any points where we would have reservations.

• 1125

For example, I know this is a relatively technical point and because Mr. Douglas' statement has been appended to the minutes and is available in both languages to the members of the Committee, I think, just to illustrate the fact that we have been on guard, as it were, for Parliament and for the members of this Committee, Mr. Chairman, perhaps we might ask Mr. Douglas to explain one of the differences, particularly, which has to do with the way in which statements of assets and liabilities are reported to the Parliament of Canada and to the people of Canada. It is not just a technical difference. There is a real point of distinction here. I am doing this by way of illustration to Mr. Darling's point.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Darling.

**M. Darling:** Monsieur le président, il semble que le Parlement devienne ainsi quantité négligeable. Le Conseil du trésor est tout-puissant et peut faire des règlements et des changements selon son bon plaisir.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston, voulez-vous répondre à cela?

**M. Osbaldeston:** Le Conseil du trésor ou le gouvernement ne peuvent faire que ce qu'ils ont le pouvoir de faire en vertu de la loi, laquelle est adoptée par le Parlement. Il s'agit donc de déterminer quel pouvoir la loi nous confère présentement. Comme l'a dit M. Ross, pour ce qui est des modifications aux prévisions budgétaires, la définition d'un crédit, etc., ces modifications seraient présentées au Parlement au moment où nous présenterions le budget des dépenses et les divers bills de subsides, et c'est alors que le gouvernement se prononcerait sur l'adoption de ces modifications. Il pourrait adopter le bill ou le rejeter, à son choix.

A part cet aspect, j'estime que lorsque le gouvernement décide de déferer cela au Parlement, quels que soient les pouvoirs conférés à ce moment-là, il désire connaître l'opinion des députés par le biais de ce comité.

**Le président:** Monsieur Darling, je crois que M. Macdonell voudrait ajouter quelque chose à vos remarques.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je sais que, de temps en temps, on nous taxe de service fantôme, mais au-delà des apparences, on serait étonné de constater tout ce qui bouillonne. Si parfois les recommandations ne sont pas acceptées au nom de l'organisme à qui je rends des comptes, en l'occurrence le Parlement, sans un examen détaillé préalable... il n'empêche pas moins que l'on a tenu beaucoup de discussions sur le sujet. Lorsque nous disons aux membres du Comité que nous sommes foncièrement d'accord, c'est que nous avons choisi cette position après moult compromis, suggestions, etc. Tout comme M. Leblanc, je me rends compte combien il est difficile pour les membres de ce comité de prendre connaissance de ce rapport et de nos déclarations à son sujet, mais n'oublions pas que nous agissons au nom du Parlement. Nombre de modifications qui ont été apportées sont le résultat d'objections que nous avons élevées dans le passé au sujet de l'affaiblissement du contrôle parlementaire. Nous considérons que la plupart de ces recommandations tendent à corriger les erreurs que nous avons déplorées. Les autres recommandations sont des innovations auxquelles nous souscrivons, et nous ne craignons pas de porter à l'attention des membres de ce comité les points sur lesquels nous pourrions avoir des réserves.

Par exemple, je sais qu'il s'agit d'une question relativement technique, les membres du Comité pourront trouver en annexe du procès-verbal la déclaration de M. Douglas rédigée dans les deux langues. Afin d'illustrer, à l'intention du Parlement et des membres de ce comité, le fait que nous étions en quelque sorte sur nos gardes, nous pourrions peut-être, monsieur le président, demander à M. Douglas d'expliquer une des différences qui existent, en particulier, en ce qui concerne la façon dont les états de l'actif et du passif sont communiqués au Parlement et à la population du Canada. Il ne s'agit pas d'une différence purement technique. La distinction est essentielle. Ceci corrobore en quelque sorte ce qu'a exprimé M. Darling.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Darling.

**Mr. Darling:** Before Mr. Douglas replies, Mr. Macdonell and you, along with the Public Accounts Committee, have grave concern over the lack of control, shall we say, there is over a lot of the expenditures. Certainly the boys in the back room or the Treasury Board, the dispensers of largess and the Public Accounts Committee want to be able to be in the position to exercise some control over this. There is a weakening of parliamentary control over public spending and I know a great many of us share this concern so I would appreciate comments on it.

**Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman. To summarize very briefly, going through the recommendations in the report, I think we could say that by virtue of improving the budgetary presentation, Recommendations 7, 8 and 9 would improve parliamentary control.

**The Chairman:** What page are you quoting from, Mr. Douglas?

**Mr. Douglas:** On Pages 4 and 5.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Douglas:** Recommendation No. 13 on Page 8 would improve parliamentary control by having an impact on presentation.

On Page 11, Recommendation No. 16 would present the statement of expenditure and revenue on both a gross and a net basis which would answer some of our comments over the years in showing what actually were the total expenditures of the government rather than showing only a net position in some cases.

Recommendation No. 19 would again improve parliamentary control by having the estimates book give a more complete picture of expenditures by including all non-budgetary loans, investments and advances.

Recommendation No. 21 is the net voting recommendation which suggests that net voting of revenues derived from outside the Government of Canada should be discontinued. This has also been one of our major comments over the last number for years in that whenever the revenues exceeded those estimated in the appropriation meant that they were outside the appropriating authority of Parliament and could be spent.

Recommendations No. 26 and 27, by suggesting changes in the vote wording which would bring commitments under better control, would also improve Parliament's control over expenditures.

• 1130

Recommendation number 30, Appropriation for Revolving Funds Working Capital Advances should be classified as "budgetary". This is another important step to show expenditure in a more realistic way, and it would have the effect of showing certain capital expenditure, expenditure to meet deficits as expenditure rather than having them in advances and loans on the statement of assets and liability. In other words, it would give a more realistic expenditure.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Darling.

**M. Darling:** Avant que M. Douglas ne réponde, il semble que M. Macdonell et vous-même ainsi que les autres membres du Comité des comptes publics, s'inquiètent du fait qu'un bon nombre des dépenses ne font pas l'objet d'un contrôle assez sévère. Il est évident que tous ceux qui œuvrent dans les coulisses du Conseil du trésor, les dispensateurs de largesses, et les membres du Comité des comptes publics, souhaitent que les dépenses soient soumises à un certain contrôle. Nous assistons à un affaiblissement du contrôle parlementaire sur les dépenses publiques. Je sais que c'est un grave problème pour la plupart d'entre nous et j'apprécierais vos commentaires.

**M. J. R. Douglas (adjoint de l'auditeur général):** Merci, monsieur le président. En résumé, après avoir survolé les recommandations contenues dans le rapport, nous pouvons conclure que les recommandations 7, 8 et 9 contribuent à améliorer les modalités de la présentation du budget, donc à accroître le contrôle parlementaire.

**Le président:** A quelle page vous référez-vous, monsieur Douglas?

**M. Douglas:** Aux pages 4 et 5.

**Le président:** Merci.

**M. Douglas:** En insistant sur l'importance de la présentation, la recommandation numéro 13, page 8, doit contribuer à améliorer le contrôle exercé par le Parlement.

la recommandation numéro 16, page 11, prévoit de dresser l'état des dépenses et des revenus bruts et nets, ce qui répondrait à certaines remarques faites au cours de ces dernières années, en montrant quelles ont été réellement les dépenses du gouvernement et en ne se contentant pas d'indiquer une position nette dans certains cas.

La recommandation numéro 19 vise également à assurer le contrôle du Parlement en incluant, dans le volume du budget des dépenses, un tableau plus complet des dépenses qui contiendraient les prêts, placements et avances non budgétaires.

La recommandation numéro 21 propose de discontinuer l'affectation nette des revenus provenant d'en dehors du gouvernement du Canada. Nous avons remarqué, à diverses reprises au cours de ces dernières années, que les revenus excédant les estimations faites par rapport aux affectations de crédits ne dérivent aucunement de l'autorisation du Parlement d'affecter les crédits, et peuvent donc être dépensés.

Les recommandations 26 et 27 proposent des modifications dans le libellé des crédits, ce qui permettrait au Parlement de resserrer son contrôle sur les dépenses mais aussi sur les engagements.

On doit classer comme « budgétaire » la recommandation n° 30 sur l'imputation des avances de fonds de roulement. C'est un pas important vers une manifestation plus réaliste des dépenses. Cela conduit à l'inscription de certaines dépenses de capital comme dépenses réelles plutôt que de porter les dépenses de déficit à la rubrique des prêts et avances dans le rapport de l'actif et du passif. En d'autres termes, nous aurons une image plus exacte des dépenses.

[Text]

Recommendation number 33 on page 18 severely restricts the use of funds rather than annual appropriations, thereby improving Parliamentary control.

Recommendations 35 to 39 improve the visibility of operations through revolving funds and gives the members of Parliament a much better opportunity to see what is actually happening in the revolving funds.

Recommendation 40 and 41 relating to (c) and (d) Crown Corporations, would again improve the information available to Parliament with respect to the budgets and operations of Crown corporations.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Douglas.

**Mr. Darling:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** This is your last question, Mr. Darling.

**Mr. Darling:** All right. This is certainly going to provide the Auditor General and the Committee then with improved reports but what does the study do to improve the annual systematic review of the estimates and the Public Accounts by parliamentarians?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston:

**Mr. Osbaldeston:** I suppose I would have to answer in sort of a general way. The first point I would make is that consistency between the various documents eases the task of review, so you can move from the Main Estimates to the Public Accounts, to the national accounts, knowing that they are in a consistent format.

Second, some of these recommendations provide that the government expend and show that expenditure on the fiscal-year basis as opposed having some nonlapsing characteristics. So, therefore, Parliament will see on an annual basis—brought to them on an annual basis—more material, if I can put it that way.

Third, relative to the display where we were on cases of funds now proposed, you will have a better display of what occurred inside the funds than previously. Those are some indications. Mr. Ross, you might be able to provide other indications of how it improves your capability to review these things, as you must.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I think perhaps the important thing is—the word that Mr. Douglas used—visibility. I think a number of items in the estimates and the public accounts, because of the practices that had evolved, have not been as visible as they might be. Of course, I think we have assumed throughout this that one of the purposes of this accounting study is, in fact, to look at financial statements and estimates as really a means of communication from the government to Parliament. We believe, in the sense of improved communication, there were significant improvements. Second, by returning to some of the more traditional rules, such as Mr. Osbaldeston said, nonlapsing of funds, it ensures that Parliament not only has it visible to them but in a sense has to give positive approval rather than in a sense having to express a negative approval in the sense of raising the issue through reviewing accounts after the year is over.

[Interpretation]

La recommandation n° 33, à la page 18, restreint rigoureusement l'utilisation de fonds plutôt que des avances annuelles en vue d'un meilleur contrôle par le Parlement.

Les recommandations 35 à 39 améliorent la visibilité des opérations par voie de fonds de roulement et permettent aux députés de constater ce qui se passe exactement.

Les recommandations 40 et 41 (c) et (d) sur les sociétés de la Couronne améliorent l'information disponible au Parlement sur les budgets et le fonctionnement de ces sociétés.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Douglas.

**M. Darling:** Monsieur le président . . .

**Le président:** Monsieur Darling, ce sera votre dernière question.

**M. Darling:** Ça va. Ces recommandations fourniront certainement des rapports améliorés à l'auditeur général et à notre comité. Par contre, comment l'étude perfectionne-t-elle la révision systématique annuelle du Budget des dépenses et des Comptes publics par les parlementaires?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je répondrai en termes généraux. Tout d'abord, l'uniformité entre les divers documents facilite la tâche de révision. Un format semblable permet de passer du Budget des dépenses aux Comptes publics, aux Comptes nationaux.

En second lieu, certaines recommandations demandent au gouvernement d'épuiser ses ressources et de les inscrire comme dépenses fondées sur l'année financière plutôt que de déclarer des crédits non utilisés. Si je puis m'exprimer ainsi, le Parlement verra, sur une base annuelle, l'état général des dépenses.

Troisièmement, vous aurez une meilleure idée de l'utilisation des fonds proposés par opposition à ce que les rapports antérieurs ont révélé. Voilà certaines indications. Monsieur Ross, pouvez-vous nous indiquer les améliorations apportées à la révision de toutes ces questions.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** L'effet le plus important, selon le mot utilisé par M. Douglas, sera la visibilité. En raison des pratiques courantes, certains postes au Budget des dépenses et aux Comptes publics ont été moins visibles qu'ils ne pourraient l'être. On a établi, au cours de notre travail, que l'étude des comptes publics avait pour but notamment d'examiner les états financiers et les budgets de dépenses comme moyens de communication du gouvernement au Parlement. La communication s'est améliorée de beaucoup. Tel que mentionné par M. Osbaldeston, il est bon de respecter certaines règles conventionnelles comme celles sur les crédits non utilisés. Cette mesure permet au Parlement de prendre connaissance de la situation et d'approuver plutôt que de désapprouver lors de la révision des comptes à la fin de l'année financière.

[Texte]

**Mr. Darling:** Thank you, Mr. Chairman.

• 1135

**The Chairman:** Thank you. Mr. Martin, followed by Mr. Huntington Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I would like first of all to make a general comment. I think what we are looking at here could result in such a tremendous achievement in terms of financial reporting methods within the government that I think it is extremely gratifying from the point of view of a member of the Public Accounts Committee to see that we are moving in this kind of a direction. It is so important and so fundamental in my view that I am quite interested in probing a little further some of the comments that I am assuming are the official comments of the Auditor General, official as we will probably get them in writing, regarding the study and the recommendations. I am referring to Mr. Douglas' statement of Tuesday of which we now have a copy.

I might, as a start, say that I note in Mr. Osbaldeston's opening remarks, I think on page 4 of Tuesday, that he indicates that the Auditor General generally favours the proposals. Perhaps he is being as small 'c' conservative as he feels he can be under the circumstances. I detect from some of the comments of the Auditor General that he is probably even more supportive than that of being generally in favour. However, I would like to go into Mr. Douglas' comments for a moment and perhaps clarify one or two items.

The first point you make, Mr. Douglas, and you list these as observations that the Auditor General had come up with in the past which you feel are perhaps now being included in the recommendations, and you refer to the recording to questionable assets and liabilities, is that you make the comment that significant items are being eliminated from the present Statement of Assets and Liabilities. That leaves me with the feeling that there are perhaps a number of items that are not being proposed for elimination and I am wondering what these are and whether they would still be of concern to you.

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Perhaps I gave the wrong impression by phrasing it that way. The illustrations I gave were really meant to be significant illustrations of the points, but as far as we are concerned just about everything that we are aware of that should have been eliminated from the assets in loans, investments, advances and so forth have been eliminated or will be eliminated if these recommendations are accepted.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Fine, thank you. I think this has been alluded to earlier. It is on page 2 where you and the Independent Review Committee differ from the steering committee's recommendations in relation to the format of the statement showing changes in financial position. Would you elaborate a little more on what you consider to be the significant shortfalls, if that is the correct word, or significant differences in what has been recommended by yourselves and the Independent Review Committee against what has been recommended or put before us by Mr. Osbaldeston's report?

[Interprétation]

**M. Darling:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Monsieur Martin, vous avez la parole. Ce sera ensuite au tour de M. Huntington.

**M. Martin:** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord faire un commentaire d'ordre général. A mon avis, ce que nous étudions aujourd'hui peut avoir des conséquences tellement importantes sur les méthodes de rapport financier au sein du gouvernement qu'il est extrêmement encourageant, pour un membre du Comité des comptes publics, de voir que nous nous engageons dans cette direction. C'est tellement important et fondamental que je suis prêt à étudier en profondeur certains commentaires qui sont apparemment les commentaires officiels de l'Auditeur général; je dis «officiels» car nous en recevrons certainement une version écrite relativement à l'étude et aux recommandations. Je veux parler de la déclaration de mardi de M. Douglas, dont nous avons maintenant un exemplaire.

Je constate tout d'abord, dans les remarques préliminaires de M. Osbaldeston, à la page 4 de son exposé de mardi, qu'à son avis l'Auditeur général est en faveur de la majorité des propositions. Il est peut-être aussi conservateur, avec un petit «c», qu'il peut se le permettre dans les circonstances. En effet, les commentaires de l'Auditeur général me font croire que celui-ci n'est pas seulement en faveur mais partisan de ces recommandations. Je voudrais cependant en revenir aux commentaires de M. Douglas afin de préciser un ou deux aspects.

Tout d'abord, monsieur Douglas, vous donnez une liste des remarques faites dans le passé par l'Auditeur général, et qui sont peut-être maintenant incluses dans ces recommandations; vous parlez ensuite du système d'enregistrement de l'actif et du passif contestables or, vous avez dit que des postes importants sont éliminés de l'état financier actuel. J'en conclus qu'il existe un certain nombre de postes que l'on n'envisage pas d'éliminer. J'aimerais savoir lesquels; y êtes-vous toujours intéressé?

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Vous m'avez peut-être mal compris. En effet, les exemples que j'ai donnés visaient simplement à illustrer des cas précis, mais nous estimons que tous ceux qui, à notre connaissance, auraient dû être éliminés de l'actif, qu'il s'agisse de prêts, d'investissements, d'avances, etc., l'ont été ou le seront, si ces recommandations sont acceptées.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Merci. Je voudrais aborder un sujet dont on a parlé plus tôt. A la page 2, je constate que les recommandations du comité directeur et celles du comité indépendant de révision ne coïncident pas en ce qui concerne le format de l'état de compte qui indique tout changement de la situation financière. Pourriez-vous nous donner des détails sur ce que vous considérez comme des divergences importantes entre vos recommandations et celles du comité indépendant de révision par rapport à ce qui a été recommandé dans le rapport de M. Osbaldeston?

[Text]

The Chairman: Mr. Douglas.

Mr. Douglas: Mr. Chairman, I think it is really a difference in approach. In the Report on the Study of the Accounts of Canada, the Summary of Financial Transactions really produces a statement which concentrates on cash flows and ends up with changes in cash balances. For example, it deals with the surplus or deficit, the nonbudgetary expenditure, foreign exchange account transactions; and ends up with the impact of the cash levels and the debt. In the approach we favoured, it would be something akin to a source and application of funds statement. In other words, it would break down funds required; it would reduce the funds required by those not requiring a cash outlay to come to net cash required. It would then add increase in loans, investments and advances, and show how the funds were provided—for example, by contributions to annuity, insurance and pension accounts; by increasing the liabilities,—that is, not paying the bills; by decreasing cash balances; and by the decrease in the foreign exchange assets. This would then have an impact on the net debt by either increasing it or decreasing it. We would end up by showing the change in the net debt and the amount of unmatured debt at the year-end. In other words, it would illustrate how much the government financed its operations by taxes and how much it financed its operations by increasing the debt. So in effect it is really a type of source and application of funds statement.

The Chairman: Thank you, Mr. Douglas. There is a further comment on this matter, Mr. Martin, on page 40 of the Report of the Independent Review Committee dealing with statement of changes in financial position.

• 1140

Mr. Martin.

Mr. Martin: May I then move to Mr. Osbaldeston; and ask him if he could briefly indicate why the study group was not prepared to accept that recommendation, which I gather would be somewhat a joint recommendation of the Auditor General and the Independent Review Committee, or why they felt it necessary to refine it.

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: May I refer you to Mr. Ross and Mr. Handfield-Jones, who might comment on that.

The Chairman: Yes.

Mr. Handfield-Jones (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): Mr. Chairman, I might try to give some of the considerations which were in the minds of the Committee. I would like to make it clear that we do not wish to argue that the statements proposed here by the Committee are the only possible ways of arranging the accounts; ways which may be interesting to users. We did put a fair amount of priority on the objective of trying to simplify, to integrate, to bring a much greater degree of consistency between the major summary statements, because we thought this would make the whole system of the government's accounts a great deal easier to use. This does not mean that we think there are not possibilities of making alternative presentations to serve particular purposes.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Douglas.

M. Douglas: Monsieur le président, la différence réside essentiellement dans le choix des méthodes. Dans le rapport sur l'étude des comptes du Canada, le sommaire des transactions financières indique surtout le montant des liquidités disponibles et les modifications au bilan des liquidités. Il traite, par exemple, des surplus ou déficits, des dépenses non prévues au budget, des transactions au compte de devises étrangères et, finalement, de l'impact des niveaux de liquidités et de dettes. En fait, le système que nous recommandons serait en quelque sorte l'équivalent d'un état financier présentant l'origine et l'utilisation des fonds. En d'autres termes, vous y trouveriez une répartition des fonds nécessaires qui vous permettrait, en déduisant les postes n'exigeant pas de dépenses immédiates, de calculer les liquidités nettes requises. A cette somme, il faudrait ajouter les prêts, les investissements et les avances, en indiquer l'origine, c'est-à-dire les cotisations aux régimes de rentes, de pensions, d'assurances, l'augmentation des dettes, c'est-à-dire les factures non payées, la diminution des soldes monétaires et la diminution des actifs au compte de devises. Tout cela aurait pour conséquence d'augmenter ou de diminuer la dette nette. On en arriverait donc à indiquer la modification de la dette nette et l'importance de la dette non parvenue à maturité en fin d'année. En d'autres termes, il serait possible de savoir quelle partie des activités du gouvernement a été financée par les impôts et quelle partie l'a été par l'augmentation de la dette. Il s'agit donc, en réalité, d'une sorte d'état financier indiquant l'origine et l'utilisation des fonds.

Le président: Merci, monsieur Douglas. A la page 40 du rapport du comité indépendant de révision, monsieur Martin, figure un autre commentaire sur cette question, c'est-à-dire sur l'état des modifications de la situation financière.

Monsieur Martin.

M. Martin: J'aimerais donner la parole à M. Osbaldeston et lui demander de nous dire brièvement pourquoi le groupe d'étude n'était pas disposé à accepter cette recommandation qui, si je comprends bien, était une recommandation conjointe du Bureau de l'Auditeur général et du comité indépendant de révision. Peut-être que cette recommandation n'était pas suffisamment précise?

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Je demanderais à M. Ross ou à M. Handfield-Jones de nous dire ce qu'ils en pensent.

Le président: Très bien.

M. Handfield Jones (directeur de la politique fiscale au ministère des Finances): Monsieur le président, je vais tenter de préciser certains facteurs qui ont été pris en considération. Je commencerai toutefois par affirmer, sans la moindre hésitation, que nous n'avons pas du tout l'intention d'affirmer que les états proposés par le comité sont les seuls qui méritent d'être pris en considération ou les seuls qui peuvent présenter un intérêt pour leurs utilisateurs. Étant donné que l'objectif principal de nos travaux était de rendre l'utilisation des comptes du gouvernement beaucoup plus facile, nous nous sommes surtout efforcés de simplifier les principaux états financiers, afin de parvenir à un système beaucoup plus cohérent. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres systèmes permettant d'obtenir les mêmes résultats.

[Texte]

However, the particular structure we have proposed in the integrated set of summary statements in this report was chosen on the basis of a judgment as to what set of summary statements might be most practical for the totality of users. The totality of users, of course, includes Parliament, independent analysts and observers, and those within the government charged with the responsibility of analyzing fiscal trends and formulating fiscal policy. So it is a very pragmatic question.

**Mr. Towers:** We know that.

**Mr. Martin:** Which riding do you represent?

• 1145

**Mr. Handfield-Jones:** But it was not on the familiar framework that has been used in budgets, which has been, of course, developed within the framework of the formulation of policy. Those are the considerations.

As I say, we are aware that you can arrange the summary statements in different ways. We do attach a great deal of importance to having the main summary statements integrated so they fit together, rather than having differences which make interpretation difficult. Our judgment has been that the proposals we have made will serve the interests of all the various different groups of users.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Handfield-Jones.

**Mr. Osbaldeston:**

**Mr. Osbaldeston:** Could I just make one further comment, if I may, Mr. Chairman. On pages 68 and 69 of the study Committee's report it clearly sets out, particularly on page 69, the views of the Auditor General, which we were made aware of. The final sentence, I think, is of interest:

Since there is agreement on the need for an additional statement, further discussions should take place with the Office of the Auditor General on these matters of presentation in the course of implementing the proposals in this report.

This is really the point Mr. Handfield-Jones is trying to make, that there are many, many ways to display these matters, and it does call for a good deal of consultation and drawing on the best people you have available to determine what is the best, or at least the optimum, way. The discussion is going to be on-going to try to make it optimal.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I am really debating with myself as to whether I should continue to remain involved at this point. I am doing my best within the time allowed me as an M.P., with other committees and duties, to hang on to the significance of the reports we have been given. As my colleague, Mr. Darling, has said "reports on reports on a report." I try to be conscientious in the deliberations and in my responsibilities to this Committee and to you, Mr. Chairman, and I just have to say that I am having one helluva time hanging on here.

**The Chairman:** You have friends, Mr. Huntington.

[Interprétation]

Cela dit, le système d'états financiers intégrés que nous proposons dans ce rapport a été choisi du fait des avantages pratiques qu'il peut présenter pour la totalité des utilisateurs. Par utilisateurs, nous voulons parler évidemment, du Parlement, des analystes et observateurs indépendants et des membres du gouvernement ayant la responsabilité d'analyser les tendances et d'élaborer les politiques fiscales. Il s'agit donc, comme vous le voyez, de considération très pragmatiques.

**Mr. Towers:** Nous le savons.

**Mr. Martin:** Quelle circonscription représentez-vous?

**Mr. Handfield-Jones:** Mais le système ne suit pas le processus habituel adopté pour les budgets, et établi évidemment dans le cadre de l'élaboration des politiques. Voilà les considérations.

Nous réalisons que vous pouvez présenter les états sommaires de différentes façons. Nous croyons, en effet, qu'il est important d'intégrer les états sommaires principaux, plutôt que d'en présenter les divergences qui rendait l'interprétation très difficile. A notre avis, nos propositions servent les intérêts des divers groupes d'utilisateurs.

**Le président:** Merci, monsieur Handfield-Jones.

Monsieur Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Me permettez-vous une remarque supplémentaire, monsieur le président. On retrouve aux pages 68 et 69 du rapport du comité d'étude, surtout à la page 69, les opinions de l'Auditeur général. La dernière phrase est intéressante:

Puisque l'on reconnaît le besoin d'un état supplémentaire, on devrait s'entretenir de nouveau avec le Bureau de l'auditeur général sur ces questions de présentation au moment de l'exécution des recommandations de ce rapport.

Voilà le point que soulignait M. Handfield-Jones: il y a un grand nombre de façons de présenter ces questions, et il faut beaucoup de consultations et les meilleurs spécialistes qui existent pour trouver la meilleure méthode, la méthode optimale. Ce sera le but de nos futures discussions.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**Mr. Huntington:** Monsieur le président, je me demande vraiment, à ce moment-ci, si je devrait continuer à participer au débat. Je fais de mon mieux, dans le temps qui m'est alloué comme député, car je siège à d'autres comités et j'ai d'autres fonctions, pour saisir la signification du rapport qu'on nous a remis. Et comme l'a dit mon collègue, M. Darling, ce sont «des rapports concernant les rapports sur le rapport.» Je cherche à participer sérieusement aux délibérations, à m'acquitter de mes responsabilités envers le comité et envers vous, monsieur le président, mais je dois dire que j'ai beaucoup de mal à suivre le débat.

**Le président:** Vous n'êtes pas le seul, monsieur Huntington.

[Text]

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Darling: Misery likes company.

Mr. Huntington: I am on another committee that is involved in a major and basic review and change in direction of policy. We have gone through a series of four meetings of lectures where we have had slide presentations and where, I believe, the staff involved in the Department of Transport have done all they could to make sure that the basics of the change were understood by the members on the committee. I have to be honest and say that I am spending every spare minute I have reading these reports and trying to get a grasp on this very significant change we are discussing here. And I am having trouble. I am wondering if there is anybody else on this Committee who feels that we need a series of lectures, graph or critical-path presentations that would give us an overview and a relationship between the accounts of Canada, the estimates, the supplementary estimates.

There is the fact that we, in examining estimates cannot take out of a vote any part we do not agree with, we have just to draw attention to it and the vote goes through. We cannot get at an in-depth accumulation, or aggregation, of detail to a vote. Then we trace it down through here, and I really got lost when a very respected Mr. Douglas pointed out that we finance things through the receipt of funds, and we also want to show the financing that causes an increase in debt. Where, within the parameters of that, does this new format also tell us the on-going lease commitments we have for aircraft, the on-going lease commitments we have for buildings. The Government of Canada apparently does not own its buildings anymore; it is leasing and renting into the future. I found out by accident the other day that the Canadian export agency is going offshore to borrow money to finance exports; that is an on-going debt and commitment we pick up into the future. I suspect, and as I read more and more and become more and more familiar with the workings of government, that more and more of the techniques of showing leverage in corporate balance sheets are being used by the Treasury Board here. Are all of these parameters of leverage and increasing of debt and increasing of the future commitment of the treasury being shown in this new format? Are we really getting at the guts of this? May I ask that of the Auditor General?

The Chairman: Mr. Macdonell.

• 1150

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, as a relative newcomer to the art or mystery of government accounting, I can join with the members of the Committee who have expressed their concern as to the difficulties of wading through all of these reports.

I feel that our job, the job of the Office of Auditor General, is to do our best to try to cause to be presented to Parliament statements that are meaningful. We do not expect that the average parliamentarian will either have the time or the necessary accounting background to interpret these things. So we are constantly striving to cause information to be presented to Parliament—whether it is in our report or whether it is the type of report that has been tabled here—to be really meaningful.

[Interpretation]

Des voix: Bravo!

Mr. Darling: Qui se ressemble s'assemble.

M. Huntington: Je fais partie d'un autre comité qui étudie une révision importante et fondamentale de même qu'un changement d'orientation des politiques. Nous avons déjà assisté à quatre séances, avec diapositives, présentées par le personnel du ministère des Transports, qui à tout fait pour s'assurer que les membres du comité comprennent bien les principes fondamentaux du changement. En toute honnêteté, dès que j'ai un instant libre, je lis ces rapports afin de bien saisir la signification des changements dont nous discutons, sans beaucoup de succès toutefois. D'autres membres du comité aimeraient-ils avoir une série de conférences, des graphiques, des cheminement critiques, susceptibles de nous donner la vue d'ensemble et les rapports qui existent entre les comptes du Canada, le budget et le budget supplémentaire.

En réalité, lorsque nous étudions les prévisions budgétaires, nous ne pouvons soustraire aucune partie d'un crédit que nous n'acceptons pas, nous ne pouvons que le souligner, et le crédit est adopté. Nous ne pouvons vraiment obtenir tous les détails concernant un crédit. Nous le retrouvons ici pourtant. Je me sens complètement perdu lorsqu'une personne aussi respectée que M. Douglas fait remarquer que nous finançons les choses par l'acceptation des fonds, mais que nous voulons également connaître le financement cause de l'augmentation de la dette. Où trouver dans ces paramètres, la nouvelle formule permettant les engagements courants de location pour les avions et pour les bâtiments. Apparemment le gouvernement du Canada n'est plus propriétaire de ses bâtiments, à l'avenir il faudra les louer. L'autre jour, par hasard, j'ai découvert que l'Agence canadienne d'exportation empruntait à l'extérieur pour financer ses exportations; voilà une dette et un engagement courants dont nous devons répondre à l'avenir. Je me rends compte, plus je lis et plus je me familiarise avec les activités du gouvernement, que le Conseil du Trésor se sert de plus en plus de techniques pour souligner les avantages dans les bilans des sociétés. Cette nouvelle présentation fait-elle état de tous les paramètres de ces avantages, de l'augmentation de la dette et de l'augmentation des engagements futurs du Trésor? L'auditeur général pourrait-il me dire si nous arrivons vraiment au cœur de la question?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, je suis un nouveau-venu dans l'art et le mystère de la comptabilité gouvernementale. Je sympathise avec les membres du comité qui trouvent difficile l'étude de tous ces rapports.

Je crois que notre tâche, celle du Bureau de l'auditeur général, est de nous efforcer de présenter au Parlement, des états de compte qui veulent dire quelque chose. Nous ne nous attendons pas à ce que le parlementaire moyen ait le temps ou les connaissances comptables nécessaires pour interpréter ces états. Nous nous efforçons donc constamment, de fournir des renseignements au Parlement, soit dans notre rapport, ou dans ce genre de rapport qu'on vient de déposer, qui aient vraiment du sens.

## [Texte]

I can assure Mr. Huntington, sir, that it is a genuinely formidable task. Some of the 34 chartered accountants we borrowed from public accounting firms, after their first real exposure to try to make head or tail of the public accounts, virtually threw up their hands. So it is not an easy job, particularly when you have time constraints.

As against that, I think, in some ways, exposure of this kind of document through being tabled in Parliament and referred to your Committee—I know of no other way we can get these improvements approved.

Mr. Huntington mentioned the idea of seminars. I suppose, speaking for myself here, Mr. Chairman, I have such a tremendous and healthy respect for parliamentarians and for this Committee that I would wonder whether it might not have been considered presumptuous on my part, in the past two and a half years, to have ventured a suggestion that we would be more than happy. I think I can speak safely for the gentlemen on my right, with whom I have had numerous discussions since I have come to Ottawa, we are more than anxious to do anything we possibly can to make these statements, these methods of reporting what has happened to the public purse, more understandable.

I accept the suggestion Mr. Huntington has made,—which I take it is a suggestion. You referred, sir, to the use of slide presentations in another committee of which you are a member. I am very conscious of not asking for more time than already is available, but I will say, sir, that the Secretary and I were both rather fearful of asking for the time of this Committee, as I expressed, sir, when you consulted me at the steering committee meeting. These are technical matters. I think the Secretary and I would certainly welcome frank reactions from the Committee, Mr. Chairman, because this is only the beginning, I am afraid, of this series of discussions. This is the most technical.

Again, it may be presumptuous of me to say this, but if we had strong reservations about any parts of this study we would make our views unmistakably clear. By the same token, when we have expressed our agreement with them this is not idly given. So if the Committee are prepared to place their reliance on my office and on me as Auditor General of Canada, I would welcome that expression of confidence, and I do not think the Committee would be shirking their responsibilities on such a technical matter as we are dealing with.

• 1155

The next series is this massive report. I have deliberately suggested to the steering committee, Mr. Chairman, as you will recall and the members will recall, that there are major issues here. These are, we hope, in a fashion that can be readily grasped by any reader, and the Secretary and I have discussed again how we can present our respective viewpoints. There are differences of opinion on some of these major matters. We are engaged right now in meetings with senior officers of the Secretariat to identify not only what the differences of opinion are but how we can best present them so that they would be clearly grasped.

Mr. Chairman, I did not mean to make a speech, but this is a matter about which I feel deep concern. If there are any practical suggestions that anyone will offer, we will do our very best to comply. Perhaps, Mr. Chairman, you might wish to ask the Secretary how he feels about it, because I

## [Interprétation]

Je peux vous assurer, monsieur Huntington, que c'est une tâche énorme. Quelques-uns parmi les trente-quatre comptables agréés que nous avons empruntés des bureaux de comptabilité publics ont abandonné la partie, après avoir essayé de comprendre le long et le court des comptes publics. Ce n'est pas une tâche facile, à cause surtout de la limite du temps.

Par contre, je ne connais aucune autre méthode de sanctionner les améliorations proposées, sauf par une exposition de ce genre à un document qui est déposé au parlement et qui est ensuite renvoyé pour étude à votre comité.

M. Huntington a mentionné la possibilité de tenir des séminaires. Quant à moi, monsieur le président, j'ai tellement de respect pour les parlementaires et pour ce comité que j'aurais trouvé présomptueux de ma part, au cours des deux années et demi passées, de dire que nous serions très heureux de le faire. Nous sommes très soucieux, et je puis parler sans crainte au nom de mes collègues de droite, avec qui j'ai discuté plusieurs fois depuis mon arrivée à Ottawa, de faire tout ce qui est possible pour mieux faire comprendre ces états de compte et les méthodes pour faire rapport sur les deniers publics.

J'accepte la suggestion qu'a faite M. Huntington. Vous avez mentionné les présentations audio-visuelles à un autre comité où vous siégez. Je ne veux pas prendre plus de temps que celui dont je dispose, mais je dois avouer que le secrétaire et moi-même avons hésité à demander plus de temps au comité, lors de notre consultation à la réunion du comité directeur. Ce sont des questions d'ordre technique. Nous aimerions connaître vos réactions sincères, car ce n'est que le début d'une série de discussions, monsieur le président. C'est la partie la plus technique.

C'est peut-être présomptueux de ma part, mais si nous avions quelques réserves sur une partie ou l'autre de cette étude, nous exprimerions notre désaccord sans équivoque. Il est évident, aussi, que lorsque nous leur avons accordé notre assentiment, ce fut de façon très sérieuse. Si le Comité est prêt à se fier à mon bureau et à moi, en ma qualité d'auditeur général du Canada, je serai heureux de me voir accorder cette marque de confiance. Je ne crois pas que le Comité pourrait se dérober à ses responsabilités, surtout sur une question aussi technique.

Il y a ensuite ce volumineux rapport. Monsieur le président, je suis sûr que les membres du comité directeur et vous-même vous souvenez m'avoir entendu dire qu'il y avait là des questions de la plus haute importance. Nous espérons qu'elles sont rédigées de façon que le profane puisse s'y comprendre. Le secrétaire et moi-même avons eu de nouveaux entretiens concernant la façon dont vous pourrions présenter nos points de vue respectifs. Il y a des divergences d'opinion sur certaines questions importantes. Nous rencontrons d'ores et déjà les hauts fonctionnaires du Secrétariat pour mettre le doigt non seulement sur les divergences d'opinion, mais sur la façon dont nous pourrions les présenter pour mieux les faire comprendre.

Monsieur le président, je n'avais nullement l'intention de faire un long discours, mais cette question me préoccupe au plus haut point. Si quelqu'un peut nous faire des propositions concrètes, nous ferons de notre mieux pour nous y conformer. Peut-être, monsieur le président, pourriez-vous

[Text]

know how we felt about trying to make this come alive in the Committee.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston, would you comment on Mr. Huntington's observations?

**Mr. Osbaldeston:** I have been involved in the Treasury Board for approximately five years and I have great sympathy for the problems of members of Parliament going through this sort of technical detail. On the other hand, I feel a great responsibility that these matters be considered by Parliamentarians, because it is fundamental.

I apologized when I appeared here first, Mr. Chairman, for making a very long statement. It is the longest statement I have ever had occasion to make in front of any Committee of Parliament. I made that statement because of the discussions, as the Auditor General has indicated, and our deep concern that we translate more into layman terms that we can all grasp what was at issue in that report. That was the purpose of that long statement. Secondly, we coupled that with a reference back to the Auditor General so that members could see that we were responding to what the Public Accounts Committee had called our attention to in the reports of this Committee. So we were trying to tie back to, if I may say, reality, the things that members had concerned themselves with.

In terms of the suggestion that there be a seminar, we have had conversations over the past six or eight months with the President of the Treasury Board about that very matter. On the main estimates I really feel that we must somehow or other arrange with members of Parliament for an hour of their time to describe how it is put together, so that members can more easily go to the main estimates and determine what is there and what is not there. I would welcome it very, very much. If this Committee, Mr. Chairman, ever found that they had an hour or an hour and a half, we would welcome the opportunity of coming in with a slide show and taking the main estimates apart, if I can describe it that way, functionally apart, to show what we are showing. Then we can be queried on what we are not showing and why we are not showing it. I would just deeply welcome that. We would do all that we could to make a good presentation, a clear presentation.

The final comment I would make is that this problem of comprehension of what exists does give rise to requests for individual incremental information. That gives rise to a bigger book, and a bigger book is less comprehensible; it has that other element about it. I think if everybody could indeed work with ease with what is available it might actually facilitate matters, whereas at the moment I think the requests for additional information tend actually to complicate it. It makes it more difficult to get through these books.

Therefore, if I may, Mr. Chairman, I would like to make this suggestion. I would like very much the opportunity of making a general presentation to this Committee at some point when it is convenient to you on the main estimates. Secondly I would like, if it is agreeable to members of this Committee, to have a senior officer of the Board, myself or one of my senior people, meet with each member of the Committee and discuss that Blue Book, as an example, so that we can assist. That is our job. We should be available to you and, I hope, Mr. Chairman, any member who would want a senior officer to come and visit with him privately. I hope that is agreeable to you, Mr. Chairman. I would

[Interpretation]

demander au secrétaire ce qu'il en pense, car je sais ce que nous avons pensé lorsqu'il a fallu présenter tout cela au Comité.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston, avez-vous des commentaires à propos des observations de M. Huntington?

**M. Osbaldeston:** Je travaille avec le Conseil du Trésor depuis près de cinq ans et je comprends fort bien les problèmes que peuvent avoir les députés dans l'étude des aspects techniques de cette question. D'autre part, je tiens vraiment à ce que ces sujets soient étudiés par les parlementaires, car ils sont fondamentaux.

La première fois que je me suis présenté devant ce Comité, monsieur le président, je vous ai fait des excuses parce que mon exposé était plutôt long. C'est le plus long exposé que j'aie jamais fait devant un comité parlementaire. J'ai fait cette déclaration à cause des discussions, comme l'a signalé l'Auditeur général, et parce que nous tenions vraiment à expliquer ces questions, pour que tout profane puisse aisément les saisir. C'était le but de mon long exposé. Deuxièmement, nous avons parlé de l'Auditeur général pour que les députés réalisent que nous avons tenu compte de ce que le Comité des comptes publics nous avait demandé dans ses rapports antérieurs. Nous voulions faire le lien avec la réalité, c'est-à-dire avec les sujets dont s'étaient préoccupés les députés.

En ce qui concerne la tenue d'un séminaire, nous en parlons depuis six ou huit mois avec le président du Conseil du Trésor. Je crois vraiment que nous devrions essayer d'organiser une séance d'information pour les députés, afin de mieux les renseigner sur la façon dont s'élabore le budget des dépenses, pour qu'ils puissent s'y retrouver plus rapidement et plus facilement. C'est une mesure que je recommande vivement. Si jamais le Comité, monsieur le président, disposait d'une heure ou deux, nous serions heureux de vous présenter un montage audio-visuel sur le fonctionnement organique du budget. Vous pourriez ensuite nous poser des questions sur ce que nous n'avons pas montré et nous en demander la raison. Nous serons heureux de vous donner un exposé clair et précis.

Enfin, j'aimerais souligner qu'on nous demande toujours des renseignements supplémentaires pour mieux comprendre la question. Le rapport doit donc être plus gros et, par le fait même, il est moins facile à comprendre; il ne faut pas l'oublier. Si tous pouvaient facilement travailler avec ce qui est immédiatement disponible, ce serait facile, mais les renseignements supplémentaires exigés ne font que compliquer les choses et rendre la tâche plus complexe.

J'aimerais donc faire la proposition suivante, monsieur le président, si vous me le permettez. J'aimerais que le Comité me donne l'occasion de lui présenter, à sa convenance, certains renseignements généraux concernant le budget des dépenses. Deuxièmement, si les membres du Comité le désirent, j'aimerais que les hauts fonctionnaires du Conseil, moi-même ou un de mes hauts fonctionnaires, puissent rencontrer chaque membre du Comité pour discuter du Libre bleu, par exemple, et donner les renseignements pertinents. C'est notre travail. Nous sommes à votre disposition et, je l'espère, monsieur le président, à la disposition de tout député qui voudrait parler privément à un de

## [Texte]

welcome it, and secondly, we would welcome the opportunity to make a general presentation here.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I do not want to burden my colleagues, or the professionals who come here from the department, with my ignorance, but I certainly would welcome such instruction and such a presentation. I do not in any way, shape, or form, want to represent my riding by rubber-stamping something here that I do not fully understand, particularly when it has the significance I believe it to have for the future of government in this country. So if there are colleagues that would join me I would welcome their support.

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1200

**The Chairman:** Gentlemen, there has been a suggestion put forward by Mr. Huntington that we have a symposium, as it were, with a more detailed presentation by Mr. Osbaldeston and his colleagues. In looking at our schedule I see that we have three more meetings scheduled on the report and one open meeting.

Would it be agreed if I moved that open meeting up to the next meeting for Mr. Osbaldeston's presentation or should we continue with the format and have the presentation, as suggested by Mr. Huntington, on Thursday, February 26? All of you have a list in front of you, I think.

**Mr. Lachance:** The sooner the better.

**Mr. Huntington:** I would like to have an overview of the whole interrelationship and then I think we would have a chance to do some meaningful work.

**The Chairman:** Would it be possible for you to do this at the next meeting?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Irvine from the Department of Supply and Services and who is in charge of the Public Accounts production thereof has just indicated to me that they have a 40-minute presentation on the Public Accounts. Perhaps that is where we should begin because that sort of is the end of the process in a sense. Perhaps that is where we should begin, and look at that one. That one, I gather, could be presented at the next meeting. Would that be correct, Mr. Irvine? Will it be ready for presentation at the next meeting, which would be Tuesday, I gather?

**Dr. A. G. Irvine (Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada):** With only one qualification: I would like to tell my Minister first.

**Mr. Osbaldeston:** Yes, of course, I am sure he would be interested. We can arrange that. Then, Mr. Chairman, I will be in your hands relative to the Main Estimates and the National Accounts and I can arrange for the same presentation—I am sorry; it would be the Public Accounts, not the Main Estimates.

**The Chairman:** Then, gentlemen, it is agreed that we will move our agenda ahead by one meeting and at our meeting next Tuesday we will have the presentation by Mr. Osbaldeston and Mr. Irvine. That will be a slide presentation, is this correct, and a more detailed listing of the manner in which the whole Public Accounts are put together? Mr. Irvine.

## [Interprétation]

nos hauts fonctionnaires. J'espère que cela vous convient, monsieur le président. Nous serions heureux de le faire et aussi d'avoir l'occasion de vous donner une présentation générale.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, je ne veux pas imposer à mes collègues ou aux professionnels qui sont ici le fardeau de mon ignorance, mais je serais vraiment heureux d'assister à ces rencontres et à cette présentation. Je ne veux, en aucune façon, que mes électeurs me voient approuver aveuglément des questions que je ne comprends pas à fond et qui peuvent engager l'avenir du gouvernement de ce pays. Je demande à mes collègues d'appuyer ma demande.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Messieurs, M. Huntington a suggéré la tenue d'un «symposium» où M. Osbaldeston et ses collègues présenteront la question en détail. Selon l'horaire établi pour notre Comité, il reste trois réunions pour l'étude du rapport et une réunion dont l'ordre du jour n'est pas fixé.

Préférez-vous entendre la présentation de M. Osbaldeston à la prochaine réunion ou suivre l'horaire déjà établi? M. Huntington a suggéré une réunion spéciale le jeudi 26 février. Avez-vous tous la liste devant vous?

**M. Lachance:** Le plus tôt sera le mieux.

**M. Huntington:** Pour accomplir un travail plus significatif, j'ai besoin d'une vue d'ensemble des relations entre les questions à l'étude.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner ces renseignements à la prochaine réunion?

**M. Osbaldeston:** M. Irvine du ministère des Approvisionnements et Services, responsable de la production des Comptes publics, me signale qu'il a préparé une présentation de 40 minutes sur les comptes publics. Puisqu'il s'agit de la fin du processus, nous pourrions peut-être commencer là. Si j'ai bien compris, vous pourriez la présenter à la prochaine réunion? Serez-vous prêt pour mardi prochain?

**M. A. G. Irvine (directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada):** J'aimerais d'abord en informer mon ministre.

**M. Osbaldeston:** Certainement; votre ministre sera sans doute intéressé. Monsieur le président, je suis à votre disposition et je me ferai un plaisir d'expliquer le Budget des dépenses et les comptes nationaux—je m'excuse—il s'agit des Comptes publics non du Budget des dépenses.

**Le président:** Messieurs, si vous êtes tous d'accord, nous reporterons donc l'étude de l'ordre du jour prévu à une séance ultérieure pour entendre, mardi prochain, la présentation de M. Osbaldeston et de M. Irvine. Au moyen de diapositives, on nous expliquera la préparation des Comptes publics. Monsieur Irvine.

[Text]

**Mr. Irvine:** Basically, sir, it deals with the main statements and is simply tackling the Public Accounts as they now exist. It does not deal basically with what is here. It is really telling you what the main statements are and what types of results they show. It is a factual statement simply as things are in the Public Accounts. It zeroes in on the main statements because everything else in the Public Accounts in a sense devolves from the main statements.

**The Chairman:** Is that agreed then, gentlemen, that we follow that course?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** All right. Thank you.

Have you any further questions at this time? Your time is up.

**Mr. Huntington:** I realize that, Mr. Chairman, and I also asked some other questions of Mr. Douglas regarding other types of debt and ongoing commitments. I think that is a technicality I would like to open up again as we proceed. The other thing that I would like to draw to the Chairman's attention is the matter of the questions that the research assistant to the Committee has prepared on the statement of February 10. I personally would like to see these questions on the record and answered. I do not know if you can allow that or if you are going to have time for it, but I think these are valuable.

**The Chairman:** There has been a suggestion that the questions prepared by our research assistant be turned over to...

**Mr. Huntington:** We can do it orally or otherwise.

**The Chairman:** ... Mr. Osbaldeston for responses. Is that agreeable, gentlemen?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** All right. We will turn over the questions, which are in some detail, that have been prepared by Mr. Adams, and this will be turned over to you, Mr. Osbaldeston, for reply. That will speed up our work of today. Thank you, Mr. Huntington.

Mr. Joyal, followed by Mr. Towers.

Before you start I should say that the meeting today, as a result of other commitments, will adjourn at 12.30 p.m. sharp.

• 1205

**Mr. Joyal:** My first question was in the lineup of the questions as provided by the Research Assistant and was dealing with the recommendation involving some amendment to the present legislation.

In the answer given by Mr. Douglas a moment ago, he did not put, in my opinion, enough emphasis on those recommendations. I am thinking of Recommendation No. 24, which I think is a very good example of recommendations that come up after some consideration of the questions by the Public Accounts Committee in past meetings and past reports in the House of Commons.

Would it be possible to get from our witnesses from the Treasury Board if it is their intention to give consideration to those amendments in order that they will be brought in the House of Commons as soon as possible after that Committee has paid consideration to those recommendations? It seems to me that if we are to be really effective and use that report as one of our major items of priority, we have to take into account that those recommendations that need legislative action always take much more time

[Interpretation]

**Mr. Irvine:** Nous vous donnerons une vue d'ensemble des comptes publics dans leur forme actuelle, sans toutefois traiter directement du rapport à l'étude. C'est une présentation générale des programmes et de la façon de les interpréter financièrement. Nous décrivons le contenu des comptes publics en mettant l'accent sur les grands programmes parce que tout le reste des comptes publics en découle.

**Le président:** Messieurs, approuvez-vous cette façon de procéder?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Très bien. Merci.

Avez-vous d'autres questions pour le moment? Votre temps est écoulé.

**Mr. Huntington:** Oui, monsieur le président, mais j'ai posé d'autres questions à M. Douglas sur certaines dettes et certains engagements continus. C'est une considération d'ordre technique à discuter plus tard. Monsieur le président, j'attire votre attention sur certaines questions portant sur la déclaration du 10 février préparées par le chargé de recherches de ce Comité. Je demande qu'on prenne note de ces questions valables et qu'on y réponde. Je ne sais pas si c'est permis ou si nous aurons le temps de le faire.

**Le président:** On a suggéré de remettre les questions préparées par notre documentaliste à...

**Mr. Huntington:** On peut y répondre verbalement ou autrement.

**Le président:** ... M. Osbaldeston pour qu'il y réponde. Êtes-vous d'accord, messieurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Nous remettrons à M. Osbaldeston les questions préparées par M. Adams. Cela nous avancera dans notre travail aujourd'hui. Merci, monsieur Huntington.

M. Joyal, suivi de M. Towers.

En raison d'autres engagements, nous ajournerons aujourd'hui à 12 h 30 précises.

**Mr. Joyal:** Ma première question est tirée de la liste établie par le documentaliste du Comité et a trait à la recommandation visant à modifier la présente loi.

Dans sa réponse, tout à l'heure, M. Douglas n'a pas suffisamment insisté sur cette recommandation. Je veux parler de la recommandation n° 24. C'est le genre de recommandation qui a fait l'objet par le passé de discussions au Comité des comptes publics et de rapports à la Chambre des communes.

Peut-on savoir des témoins du Conseil du Trésor s'ils ont l'intention d'étudier ces modifications afin qu'elles puissent être présentées à la Chambre des communes peu de temps après la fin de l'étude des recommandations en Comité? Il me semble que si le Comité veut être efficace et faire du rapport sa priorité, il doit se pencher d'abord sur les recommandations concernant les mesures législatives plutôt qu'administratives. Si nous considérons le rapport comme prioritaire, nous devons avant tout prêter attention

[Texte]

than those administrative ones. I think if we are to take that report as a real priority, we should first pay attention to those recommendations involving legislative action, because as you know the process is always very long. I hope to deal in the House of Commons with the Auditor General's function, and if those recommendations might be added as supplement to that bill and use that opportunity to make a kind of package deal with those recommendations, I think those would be the appropriate circumstances.

What is your position with that aspect of the report, which I think is very important because it is with its implementation side of it?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, thank you. Given that this Committee would wish us to proceed with these Financial Administration Act amendments, it is the intention of the government to indeed proceed with such amendments. It may very well be a wise move to bring in these proposed amendments at the same time as the government would be tabling legislation on the Office of the Auditor General since, as you say, it would make a sort of a financial management package, and I could put that to ministers.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** My second question is about a question which is of personal interest in the past. It is about Recommendations 35 to 39, with the question of revolving funds.

It has been the preoccupation of the Auditor General in the past not to recommend that in future legislation there be some establishment of revolving funds, meaning that those funds to which at the end of the year moneys that have not been spent are put over to the next budget. My question is—I do not mean that it is a tricky one—would you reconsider your position facing that kind of funds with the kind of recommendations that we have now which provide for us additional control on the use of those funds? I do not put aside the principle of those funds only on the fact that the parliamentary control over the use of that money has been loose in the past. I think the principle of those funds in special circumstances is really welcome. As you know, we have some funds of that sort in our legislation by now, and I am quite sure that in some future legislation, the government or Parliament might have to consider the opportunity of establishing in other circumstances funds of that type. So, if we are to make our control on those funds in a much more detailed and on much more satisfactory basis, are you ready to reconsider your position and recommendations to the Treasury Board not to establish such funds within our framework of legislation?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Huntington:** I thought that was addressed to the Auditor General.

**Mr. Joyal:** It has been of interest both to the Treasury Board and to the Auditor General.

**Mr. Macdonell:** Go ahead.

**Mr. Osbaldeston:** It is my understanding, as I set out on Page 22 and 23 of my opening statement and I guess it comes up in some of the others, that the exception taken to these funds was relative to the way they were being handled and not to the occasional need. That is my understanding. Occasionally, the Auditor General's Office accepts the need but, over the years, was taking issue with

[Interprétation]

aux recommandations visant à modifier la loi parce que nous savons que le processus est très long. J'ai l'intention de revenir sur le rôle de l'Auditeur général lors de la présentation du bill à la Chambre des communes; je pense que ce pourrait être l'occasion d'incorporer ces recommandations.

Que pensez-vous de cet aspect important du rapport, l'application de mesures concrètes?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, si le Comité nous demande d'aller de l'avant avec ces modifications à la Loi sur l'administration financière, nous avons tout lieu de croire que le gouvernement y donnera suite. Il serait peut-être opportun de les présenter au moment où le gouvernement déposera son bill sur le Bureau de l'Auditeur général puisqu'il s'agira là d'un ensemble de mesures sur la gestion financière. Je pourrais faire part de la suggestion aux ministres.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Ma deuxième question porte sur un point qui m'a toujours intéressé. Elle a trait aux recommandations n<sup>os</sup> 35 à 39 visant les fonds renouvelables.

L'Auditeur général a toujours fait très attention par le passé de ne pas recommander que les lois futures prévoient la création de fonds renouvelables, c'est-à-dire des fonds dont les crédits non dépensés à la fin de l'année sont reportés. Je ne veux pas ici vous tendre un piège, mais je voudrais savoir si vous seriez prêt à repenser votre position vis-à-vis de ces fonds à la lumière des recommandations que nous étudions maintenant et qui tendent à amener un meilleur contrôle de ces fonds. Je ne suis pas prêt, quant à moi, à rejeter l'idée de ces fonds seulement parce que le contrôle parlementaire sur eux a souvent laissé à désirer dans le passé. L'idée de ces fonds est excellente dans certains cas. Vous n'ignorez pas que certaines lois prévoient l'usage de ces fonds; il est à peu près certain qu'à l'avenir le gouvernement ou le Parlement voudront en créer d'autres dans certaines circonstances. Si le contrôle sur ces fonds est plus détaillé et mieux fait, êtes-vous prêt à repenser votre position et à réexaminer vos recommandations au Conseil du Trésor visant à bloquer l'usage de ces fonds dans les lois actuelles?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Huntington:** La question s'adresse à l'Auditeur général.

**M. Joyal:** Je pense qu'elle doit intéresser et le Conseil du Trésor et l'Auditeur général.

**M. Macdonell:** Allez-y, je vous en prie.

**M. Osbaldeston:** Je dis bien, aux pages 22 et 23 de ma déclaration d'ouverture, et je pense que cela revient ailleurs dans le texte, que l'objection à la création de ces fonds tient à la façon dont ils sont utilisés et ne s'oppose pas à y recourir à l'occasion. Du moins, c'est la façon dont je vois les choses. Le bureau de l'Auditeur général a reconnu à certaines occasions leur utilité, même s'il a

*[Text]*

the way in which they were being handled. This undertakes to correct, in line with the Auditor General's concerns, the way in which they were being handled, but does continue the practice under a new set of ground rules.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1210

**Mr. Macdonell:** I think Mr. Osbaldeston stated it very well. I interpret this as an attempt to get the best of both worlds which is seldom possible, but in this case, we are very happy that these have become budgetary items, because that puts them squarely back into Parliamentary control which was our objective, if you will, in the past.

We are not asking revolving funds per se. We think they are very practical things, but what we are anxious to do, is to make sure that they are not abused. That is really how we interpret the recommendations that have been referred to by Mr. Osbaldeston. They are in the study of accounts as correcting the one thing that we felt was weakening Parliamentary control. In other words, they are budgetary and in that sense there is full disclosure. Is there anything you would care to add?

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Mr. Chairman, in circumstances where continuing authority to spend is appropriate and where the authority to spend revenues is appropriate, we certainly agree that the revolving fund is a very valuable technique, and making the expenditure budgetary, answers our questions.

**The Chairman:** Thank you. Any further questions?

**Mr. Joyal.**

**Mr. Joyal:** This is very great progress, I think, because the Auditor General knows I had discussion in the past with him on that very question. I introduced, in the House, some amendments to some bills dealing with that question. They were always refused on the grounds that they were loosening Parliament's control over them. I think we have there the administrative report to a thing which I think is useful, as you mentioned, in our system.

My next question is about some criticism that we have heard in the past. I think, in some cases, it was well founded criticism. In some departments, when the fiscal year is coming to an end, the last moment is a rush moment to spend what is left in the budget. This criticism has been put forward on all sides of the House.

My question is the following: Is it possible that in the reviewing of our procedure of accounts that we could establish some procedure through which we would control the rush spending that we notice in some agencies and departments? I have not seen anything in the report, as such, dealing with that aspect. It is a very basic one. Sometimes it does involve a large amount of money. It is a principle of governmental control and Parliamentary control that we make sure that money which has been voted by Parliament for such appropriation is not really spent in other ways, in a manner which does not provide the use of the money that we have accepted at Parliament.

*[Interpretation]*

soulevé au cours des années des objections quant à la façon dont ils étaient utilisés. Les recommandations visent à corriger la situation, à la suite de ces objections soulevées par l'Auditeur général concernant leur utilisation, mais elles maintiennent le principe. Elles changent simplement les règles du jeu.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je pense que M. Osbaldeston a très bien expliqué la situation. Je considère ces recommandations comme une tentative de sauver la chèvre et le chou, ce qui est rarement possible, mais dans le présent cas, je suis très heureux que ces fonds aient été inclus dans les postes budgétaires parce qu'ils reviennent ainsi directement sous le contrôle du Parlement, ce qui a toujours été ce que nous avons souhaité.

Nous n'avons rien contre les fonds renouvelables comme tels. Nous pensons qu'ils peuvent être très utiles; ce que nous voulons, c'est nous assurer qu'ils ne donnent pas lieu à des abus. C'est sous cet angle que nous voyons les recommandations auxquelles a fait allusion M. Osbaldeston. Elles tentent à corriger une situation qui a contribué jusqu'ici à affaiblir le contrôle parlementaire sur les comptes publics. En d'autres termes, les fonds deviennent des postes budgétaires, et de cette façon, ils sont entièrement divulgués. Vous voulez ajouter quelque chose?

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Monsieur le président, dans les cas où il y a autorisation de dépense sur une base permanente et où l'autorisation est justifiée, nous sommes certainement d'accord pour dire que les fonds renouvelables peuvent être un outil très pratique. Le fait qu'ils soient inclus dans les postes budgétaires répond à nos objections.

**Le président:** Je vous remercie. Vous avez d'autres questions?

Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Je pense que c'est un grand progrès; l'Auditeur général sait que je me suis déjà entretenu avec lui à ce sujet. J'ai déjà présenté des amendements à des bills concernant cette question. Ils ont toujours été refusés parce qu'on considérait qu'ils affaiblissaient le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques. Je pense que le rapport est une excellente chose en ce qu'il garde ce moyen très utile dans le système.

Ma question suivante a trait à des critiques que nous avons souvent entendues par le passé. Dans certains cas, elles étaient certainement justifiées. Il y a des ministères qui, à la fin de l'année financière, se dépêchent de dépenser la partie restante des crédits qui leur ont été affectés. Les critiques à ce sujet sont venues de tous les côtés de la Chambre.

Ma question est la suivante: est-il possible, au cours de cette révision que nous faisons du processus, de prévoir un moyen par lequel nous pourrions contrôler ces dépenses de dernière minute auxquelles s'adonnent les organismes et les ministères du gouvernement? Je n'ai rien vu dans le rapport qui traite spécifiquement de cette question. Elle est pourtant très importante. Il arrive qu'il y ait là des sommes d'argent considérables. Il est absolument essentiel, si nous voulons un contrôle gouvernemental et parlementaire adéquat, que nous nous assurions que les crédits qui ont été votés par le Parlement ne soient pas affectés à d'autres fins que celles qu'il a prévues.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal. I will ask Mr. Mensforth, the Assistant Secretary of Financial Administration Division, to deal with that question.

**Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Treasury Board):** It is there, Mr. Joyal, in Chapter 7 on page 156, Recommendation 24. You have the change to the 30-day rule, which would eliminate the need for the haste to spend at the fiscal year end. It would also highlight those departments with lapsed funds that overexpend their appropriations in such cases. These are rare cases where their appropriations are overexpend but this would prevent it.

There are several difficulties which this recommendation attempts to overcome. First, a government department has 30 days after the fiscal year ends in which to tidy up its affairs and transactions. I know this has been discussed in the Committee before. They are at the mercy of their suppliers in an endeavour to get their invoices in and clear them. What this does, is enables them to set it up at the year end as a payable. They can take as long as they like to pay—to get the invoice and actually pay it, but it is a charge to the Parliamentary appropriation for the correct fiscal year. So there will be no haste at the end of the year to spend money that otherwise would lapse because of difficulties like these. It would also give us the measure of control that Mr. Darling was talking about. It would force departments into tighter budgetary control procedures. They would have this facility at the year end to manage their affairs properly and by reviewing this, as Mr. Douglas has suggested, we will develop a formal procedure for the display of departmental experiences in this, we will get the control that you are looking for. Do you want to add anything to that Mr. Ross?

• 1215

**Mr. Ross:** No, I think I would endorse that. I think it provides opportunities that are not there. It enables departments to make use of their funds. I would just qualify one thing that is in our proposals here. The intent was that accounts would have to be paid in the following year. So it is not an unlimited time and of course one would hope that suppliers would not suffer as a result of delays just because we have suggested the 30 day rule be taken off.

**The Chairman:** Thank you Mr. Ross. I think that is such an important question, that I would like Mr. Macdonell to also comment on it. Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Yes, that is what I wanted.

**Mr. J. J. Macdonell:** I have listened with great interest to the comments by the Assistant Secretary, Financial Administration Division and I applaud the words that he used "budgetary control" because there are two classes of situations here. One is the one I thought Mr. Joyal was referring to where the department has the problem of spending money that has been authorized.

The one that I think we have been discussing in a little more detail is the situation where they do not have the money to meet commitments they have already made. I think what is recommended here is an excellent idea so far

[Interprétation]

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Joyal. Je demanderai à M. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de l'administration financière, de bien vouloir répondre à la question.

**M. S. Mensforth (secrétaire adjoint, Division de l'administration financière, Conseil du trésor):** Je vous renvoie à la recommandation numéro 24, chapitre 7, monsieur Joyal. Il faudrait modifier cette règle qui prévoit une période de 30 jours de façon à rendre parfaitement inutile cette course à la dépense lorsque s'achève l'année financière. Il serait également possible, de cette façon, d'identifier les ministères qui n'ont plus de fonds et qui réussissent de cette façon à dépenser plus qu'ils n'y avaient été autorisés. Il y a quelques cas de ce genre. Ce serait un moyen de les éviter.

La recommandation en question tend à remédier à plusieurs difficultés. D'abord, les ministères ont 30 jours à la fin de l'année financière pour mettre de l'ordre dans leurs affaires. Je sais qu'il en a déjà été question au Comité. Les ministères, à ce moment-là, sont à la merci de leurs fournisseurs en ce sens qu'ils doivent absolument obtenir leurs factures afin de les régler. Il s'agit de leur permettre de les considérer comme comptes payables à la fin de l'année. Ils peuvent ainsi prendre tout leur temps pour obtenir les factures et les régler, mais les dépenses sont quand même imputées aux crédits pour l'année financière qui convient. Il n'est plus nécessaire de se dépêcher pour faire des dépenses à la fin de l'année et éviter que les crédits qui restent tombent en annulation. Il est possible également d'appliquer les contrôles auxquels a fait allusion M. Darling. Les ministères sont forcés d'adopter des moyens de contrôle budgétaire plus efficaces. Cela leur permettrait de mieux administrer leurs affaires à la fin de l'année et, comme l'a dit M. Douglas, en étudiant cette question, nous pourrions développer une procédure officielle pour connaître la situation de chaque ministère en ce domaine et nous aurons ainsi le contrôle que vous cherchez. Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Ross?

**M. Ross:** Non, je suis d'accord. Je crois que cela fait surgir de nouvelles possibilités. Cela permettra aux ministères de se servir de leur fonds. J'aimerais cependant apporter une précision à une de nos propositions. On veut être sûr que les comptes seront payés l'année suivante. Il ne s'agit donc pas d'une période de temps illimitée et personne ne veut que les fournisseurs subissent le préjudice d'un retard tout simplement parce que nous avons proposé d'éliminer la règle des trente jours.

**Le président:** Merci, monsieur Ross. J'estime que la question est d'une importance telle que j'aimerais entendre les observations de M. Macdonell. Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Oui, c'est ce que j'allais proposer.

**M. J. J. Macdonell:** J'ai suivi avec intérêt ce que disait le secrétaire adjoint à la Division de l'administration financière et je suis heureux qu'il ait parlé de «contrôle budgétaire» parce qu'il y a deux situations qui se présentent ici. D'abord, j'ai cru que M. Joyal parlait du ministère qui a le problème de dépenser des fonds qu'il a été autorisé à dépenser.

Il y a ensuite la situation dont nous avons parlé avec un peu plus de détails et il s'agit de celle où le ministère n'a pas les fonds nécessaires pour faire face aux engagements qu'il a déjà pris. En ce qui concerne cette deuxième situa-

[Text]

as not having the money. In other words, instead of putting the invoices in a drawer they will now record them as liabilities and it will be a technically overspent appropriation subject to approval by Parliament. We applaud that thing.

The other approach however is, I think, a little more significant. That is, how do we get at the situation where the department has almost surplus funds and they rush around to try to see what can we spend them on. Now, that will come up in a very detailed and specific way at the next series of meetings that start because we have made recommendations and I am delighted to hear the comments by Mr. Mensforth on the extent that can be controlled through budgetary controls. So that will be an exciting episode to look forward to, I can assure you.

**Mr. Joyal:** I will give you a list of the departments you should invite and they will be excited.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Yes, thank you Mr. Chairman. Further to the questions that Mr. Huntington was just starting upon, relative to the financial control of Parliament in the estimates and as it relates to recommendation 40, there is a suggestion there that it should be defined as to the type of budget to be submitted. I am wondering, how much maneuverability there is between budgetary and non-budgetary items; whether there can be a manipulation of finances in this regard?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** I would say that there cannot be a manipulation. I guess it is the question of the instrument that one would want to use in a particular situation. In the conventions of government and in the statements which appear in the front of the Public Accounts Committee defining what is a budgetary expenditure and what is not a budgetary expenditure, there are rules as to what should be deemed to be budgetary and what should be deemed to be non-budgetary. This report you have in front of you also attempts to tighten up those rules. In the case of the revolving funds we were using non-budgetary, the report suggests we should be using budgetary.

Now, I will leave it to some of my colleagues to be more technical but perhaps you and I might be able to do better on our own for the moment. The non-budgetary is a loan, investment, or an advance, fundamentally. The question arises when should you use a loan, investment, an advance as opposed to the budgetary which is on an annual cash payment. Given the rules, then it becomes a question of judgement as to whether you want to make a loan or whether you want to make a grant. It is a question of judgement.

Let me be more precise on that. There are clear cases, in dealing with a group in our society, where they will have a capability, as an example, to repay—clear situations corporations. You can make a loan to them. There are other cases where clearly they will not be able to repay—a voluntary organization of some sort or other—where you want to make a grant or a contribution because, by defini-

[Interpretation]

tion, je crois que les recommandations sont excellentes. En d'autres termes, au lieu de cacher les factures dans un tiroir on les enregistrera maintenant au poste de passifs et, techniquement, il y a un déficit qui devra être comblé par approbation du Parlement. Nous sommes en faveur de cette idée.

Je crois cependant que l'autre question est peut-être en peu plus importante. C'est-à-dire, comment fait-on pour corriger la situation où le ministère a un surplus de fonds et fait tout en son pouvoir pour les dépenser de quelque façon que ce soit. Voilà une question qui sera soulevée de façon très détaillée et très précise à la prochaine série de rencontres parce que nous avons fait certaines recommandations et je suis heureux d'entendre les observations de M. Mensforth concernant tout ce que l'on peut faire en ce sens avec des contrôles budgétaires. Je puis vous assurer que ce sera excitant.

**M. Joyal:** Je vous donnerai une liste des ministères que vous devriez convoquer et je suis sûr qu'ils seront excités, eux aussi.

**Le président:** Merci, monsieur Joyal. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Oui, merci, monsieur le président. J'aimerais pousser un peu plus loin la question que M. Huntington allait soulever concernant le contrôle financier qu'exerce le Parlement sur le budget en ce qui a trait à la recommandation 40, puisqu'on y propose de définir le genre de budget à présenter. Je me demande quelle marge de manœuvre peut exister entre les crédits budgétaires et non budgétaires; peut-on réussir à manipuler les finances à cet égard?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** Je crois que toute manipulation serait impossible. Il s'agit de savoir de quel instrument on veut se servir dans des circonstances particulières. Dans les conventions du gouvernement et dans les états financiers qu'a en mains le Comité des comptes publics et où on trouve la définition d'un crédit budgétaire et non budgétaire, il y a des règlements très clairs à ce sujet. Nous avons essayé de préciser la définition davantage dans le rapport que vous avez devant vous. En ce qui concerne les fonds renouvelables, c'était non budgétaire, mais le rapport propose que ce soit défini comme budgétaire.

Je laisserai certains de mes collègues entrer dans les détails techniques, mais peut-être pourrions-nous, vous et moi, mieux nous comprendre pour le moment. Lorsqu'il est question d'un crédit non budgétaire, il s'agit fondamentalement d'un prêt, d'un investissement ou d'avances. Il s'agit de savoir quand on devrait se servir d'un prêt, d'un investissement ou d'avances par opposition au budgétaire qui porte sur les fonds dépensés durant l'année. Lorsqu'il est question des règlements, il s'agit de se servir de son jugement pour savoir si on veut prêter ou verser une subvention. C'est une question de jugement.

Soyons plus précis à ce sujet. Il y a des cas évidents de groupes au sein de notre société qui sont en mesure de rembourser; par exemple, c'est clairement le cas des grandes sociétés. Vous pouvez leur accorder un prêt. Dans le cas d'autres groupes, on ne sait pas s'ils seront en mesure de rembourser à coup sûr; s'il s'agit d'un organisme bénévole, il est préférable d'accorder une subvention ou une aide,

[Texte]

tion, they are not set up to repay a loan. They are voluntary, nonprofit organizations.

In between—I really am using a layman's terms, but I hope it is acceptable to members, ... in between there is a judgment to be made. You can have a situation where you want to encourage, and indeed want to insist upon, economic viability. You want to do that for the sake of the group in our society you are dealing with, you want to make them a loan, you want to begin to have them act and behave in a manner that fits into economic system. So you want to make a loan to them. There is little doubt that one can question whether they will be successful in integrating and creating an economically viable. ... One could question that, you know, there your question is. It may not have happened before, you are trying to encourage it to happen. People who say it will not work have reference to the past; people who say it will work have reference to the future. So there you debate.

In those instances, this report again comes forward and says well, using loans in the situation I have just described, that grey one, is probably a good thing but, for heaven's sake, set up a reserve, set up a contingency reserve in case it defaults. So that in pursuit of the one objective—trying to make this group come into the main stream and be economically viable—you do not, at the same time, offend against the keeping of your accounts, if you have made a loan that is questionable have a valuation reserve set aside, a contingency reserve in case it goes belly up.

To conclude, or to try to recap that: (a) there are ground rules as to which is budgetary, which is nonbudgetary—and I believe, Mr. Irvine, I hope, you will bring that out in your presentation next week—there are ground rules. (b) Within those ground rules I do think you are left with a question of judgment as to which set of ground rules apply in that particular case.

That is sort of the way I approach it, and if I have technically gone wrong I trust that somebody will correct me. That is the way I have it in my own mind.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** One further question, Mr. Chairman. How does the Auditor General and the Treasury Board feel that we could have more stringent controls through Parliament on the public accounts expenditures? Are there any ways and means that could be developed or devised whereby Parliament could have a more stringent control on the expenditures? This is of fundamental importance; it is a continuing complaint, as to how we do it. There are dates specified by which time estimates have to be passed, beyond that you do not go. Surely there have to be ways and means found whereby we can say, this is wrong and it should not be proceeded with. I am just wondering what the reaction would be from our officials.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I guess control of Parliament, to me, depends upon information. It is a simple straightforward statement. That information must be presented in such a way that it is understandable, or else it is not information at all. I truly believe, and if I did not believe it I would be recommending certain changes, I do believe the estimates as presented to Parliament probably contain more information than any member could ever use. Probably they contain information relative to most of the questions any member is likely to wish to inquire into.

[Interprétation]

parce que, par définition, ils ne sont pas en mesure de rembourser un prêt. Ce sont des organismes bénévoles, à but non lucratif.

Entre ces deux extrêmes—j'utilise vraiment des termes de profane, mais j'espère que les députés s'en accommoderont,—il faut porter un jugement. Dans certains cas, on désire encourager la rentabilité. Vous le voulez dans l'intérêt du groupe avec lequel vous traitez, vous voulez leur accorder un prêt, vous voulez qu'ils commencent à se comporter d'une façon qui convienne à notre système économique. Ainsi, vous leur accordez un prêt. Il est peu probable que l'on se demande s'ils pourront avec succès participer à quelque chose d'économiquement viable. ... On peut se le demander. Il peut s'agir de quelque chose de totalement nouveau que vous voulez créer. Les gens qui prétendent que cela ne réussira pas se rapportent au passé; les gens qui disent que cela fonctionnera sont tournés vers l'avenir. Il s'agit de peser là pour et le contre.

Dans ces cas, et le rapport le dit bien, les prêts que l'on accorde dans la situation «intermédiaire» que je viens de décrire, sont probablement une bonne chose, mais, pour l'amour du ciel, il faut y mettre une réserve, une réserve pour éventualité dans le cas où les engagements ne soient pas remplis. Ainsi en poursuivant cet objectif—en essayant de faire entrer ce groupe dans le courant principal et de le rendre viable—vous ne créez pas en même temps de problème pour la tenue de vos comptes; si vous avez accordé un prêt douteux, il faut prévoir une réserve, une réserve pour éventualités au cas où cela rate.

En conclusion, et pour récapituler: (a) il y a des règles fondamentales qui précisent ce qui est budgétaire et ce qui est non budgétaire—et j'espère, monsieur Irvine, que vous le ferez ressortir dans votre présentation la semaine prochaine—; (b) parmi ces règles de base, je crois qu'il y a une question de jugement en ce qui concerne l'application à ces cas précis de ces règles de base.

C'est ma façon d'aborder la question, et si je me suis trompé sur le plan technique, j'espère que quelqu'un me corrigera.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Une question supplémentaire, monsieur le président. Dans quelle mesure l'Auditeur général et le Conseil du Trésor croient-ils que le Parlement pourrait exercez des contrôles plus rigoureux sur les dépenses publiques? Pourrait-on élargir les possibilités pour le Parlement de contrôler de façon plus rigoureuse les dépenses? C'est d'une importance fondamentale; on se plaint en permanence de notre façon de faire. Il y a des dates précises pour voter les budgets et on ne peut pas aller outre. Certes il nous faut trouver des moyens de dire que telle chose n'est pas bonne ou qu'il ne faut pas procéder de cette façon. Je me demande simplement quelle serait la réaction des hauts fonctionnaires.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** A mon avis, le contrôle parlementaire dépend de l'information. C'est aussi simple que cela. Toute information qui ne peut être comprise n'est pas du tout de l'information. Je crois vraiment et si je ne le croyais pas, je préconiserais certes des changements que les budgets tels qu'ils sont présentés au Parlement, contiennent probablement plus de renseignements que ne peuvent en utiliser les députés. Tout député devrait pouvoir y trouver des renseignements sur la plupart des questions susceptibles de l'intéresser.

[Text]

Where we, perhaps, have failed—it goes back to the earlier part of this discussion—I am not sure that the bureaucrats, if you like, have had enough interreaction with the members of Parliament in indicating the degree of information that is there. That is why I reached so gladly for your suggestion that there be a session just on, what have we already got? And if I were to make one suggestion, sir, I suggest that that is where we could make the greatest improvement: bureaucracy taking time to spend with the members to explain these technical things so that the members can go through spot deficiencies, spot abnormalities, spot changes more easily. That to me would be the best improvement we could make. More information, I suggest to you, will, as I said earlier, almost complicate the problem. Once you have identified the area we want to examine then, yes, more information, but just more information in case it would reveal something, I think, will complicate your problem and I believe that most sincerely.

The Chairman: Mr. Towers. Mr. Macdonell.

• 1225

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, Mr. Osbaldeston responded with enthusiasm and alacrity as I knew he would to the suggestion made by Mr. Towers for a seminar.

One of the thoughts that has crossed my mind—I have not actually expressed it, certainly not to this Committee nor to anyone else yet—I have wondered whether there does exist anywhere the type of booklet or information sheet—it could almost be a book—I think your research assistant and I discussed this briefly within the past few weeks as to whether we could not somehow develop the kind of book let which particularly a new member of Parliament could be given, which would answer these questions in a way that he can study them, rather than just a seminar which lasts an hour or an hour and a half and may or may not be possible for the person to attend, to explain how a member of Parliament can bring to bear his responsibilities and exercise his responsibilities in helping to control the public purse.

I do not know whether this idea will ever fly but I intend anyway to pursue it within my own Office. If there were any kind of a favourable response, Mr. Chairman, to this idea I am sure that your research assistant and our resources and the resources available in other parts of government would be glad to collaborate in an informative way to produce such a book. I do not say when it will be ready but we would be interested in trying it. I think is the only practical thought I have had if I were ever a member of Parliament, which I will never be now, sir.

Mr. Darling: You do not know. You do not know.

Mr. Macdonell: I would have liked to have been given such a booklet even when I became Auditor General to find my way through these things.

Mr. Darling: Good idea.

The Chairman: Thank you.

Mr. Osbaldeston: May I comment, Mr. Chairman, just briefly. I was a Trade Commissioner in the United States, in Chicago, and I had to try to understand the bills of lading and all the rest of it that is necessary for international shipments. It just occurred to me, hearing the Auditor General speak, that I got hold of a book which showed

[Interpretation]

Là où nous avons échoué peut-être,—je me reporte au début de la discussion,—je ne pense pas que les bureaucrates en fait, aient réussi à montrer aux parlementaires comment puiser à cette mine de renseignements. C'est pourquoi j'ai accueilli avec autant de joie votre proposition de tenir une séance d'information sur les comptes publics dans leur forme actuelle. Avec votre permission, j'aimerais vous faire une proposition qui, à mon avis, permettrait d'améliorer grandement la situation: des fonctionnaires seraient chargés d'expliquer aux députés tous les aspects techniques des comptes publics et ainsi, les membres du Comité pourraient repérer beaucoup plus facilement les lacunes, les anomalies ou les changements. A mon avis, ce serait très utile. Vous fournir de plus en plus d'informations et de données ne ferait que compliquer la situation. Ce n'est qu'une fois que vous aurez déterminé le secteur que vous voulez examiner que nous pourrions vous fournir utilement davantage d'informations; par contre, le fait de vous transmettre toute une série de données simplement au cas où une anomalie surgirait ne ferait qu'aggraver votre problème, et je le pense sincèrement.

Le président: Monsieur Towers. Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, M. Osbaldeston a répondu avec enthousiasme à la possibilité d'organiser un séminaire, comme l'a suggéré M. Towers.

Cependant je me demande, je ne vous en ai pas parlé auparavant ni à quiconque, s'il n'existe pas une sorte de brochure particulièrement adaptée à cet effet; avec votre documentaliste, j'ai discuté, au cours des dernières semaines, de la possibilité de mettre au point un petit livre qui pourrait être distribué à tout nouveau député et qui répondrait à un grand nombre de questions appropriées; ce serait peut-être mieux qu'un simple séminaire d'une heure et demie auquel certaines personnes ne pourraient peut-être pas assister; ainsi, ce petit livre pourrait expliquer comment un député peut assumer ses responsabilités dans le contrôle des deniers publics.

Je ne sais pas si cette idée fera son chemin, mais j'ai l'intention de l'explorer davantage au sein de mon propre bureau. Si elle suscitait une réponse favorable de votre part, monsieur le président, je suis sûr que votre documentaliste ainsi que d'autres personnes ressources seraient heureux de collaborer à la conception d'un tel livre. Je ne peux pas vous dire quand il sera prêt, mais il serait certainement intéressant d'essayer. C'est la seule idée pratique que j'aurais eu à proposer si j'avais été député; cependant, je risque maintenant de ne jamais l'être.

M. Darling: On ne sait jamais.

M. Macdonell: J'aurais bien aimé qu'on me donne ce genre de livre lorsque je suis devenu Auditeur général, car j'avais alors beaucoup de mal à m'y retrouver dans tout cela.

M. Darling: C'est une bonne idée.

Le président: Merci.

M. Osbaldeston: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais faire quelques brefs commentaires. Lorsque je le nomme délégué commercial aux États-Unis, à Chicago, il m'a fallu essayer de comprendre ce qu'étaient des connaissances et tous les autres documents nécessaires aux expéditions internationales. Tout en écoutant l'Au-

*[Texte]*

on one sheet over here the various forms and over here with arrows going to it an explanation appeared. On the one hand, you could look at the actual form and on the other hand, you could look at an explanatory statement of what was being said, if you like, in that particular section. That is just a comment. But I think it is that sort of visual comprehension of all that material that members probably would welcome and probably would be useful. I would be delighted to co-operate with the Auditor General on that if we can help.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Gentlemen, before we adjourn I hope we can have agreement that the notes as prepared by Mr. Adams, suggested questions—there are six on one item and some twelve questions on the second item on Mr. Osbaldeston's statement—be attached as an appendix to our Minutes of today and that when the answers are received from Mr. Osbaldeston they will be made available. Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Gentlemen, I want to thank you as well for making it possible to start our meeting at 11.00 a.m. sharp so that we can adjourn at 12.30 p.m. At our next meeting we will have a change in format as suggested by Mr. Huntington. The presentation by Mr. Irvine, the Director General of the Accounting Branch, Supply and Services, will not likely compete with the presentation by Disney but, hopefully, we will all be enlightened about the fantasy of finance following the slide presentation and the symposium at our next meeting. Following that we will return to the schedule which has been presented to you and continue on with our studies.

• 1230

Thank you, gentlemen, the meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Interprétation]*

diteur général, je me suis souvenu que j'avais un livre indiquant, sur une page, les différentes opérations et, sur l'autre, des flèches avec des explications. Ainsi, un simple coup d'œil vous permettait d'avoir une explication précise de telle ou telle opération. Ce n'est qu'une simple remarque, mais je pense que les députés ont surtout besoin d'une compréhension visuelle de tout ceci, et je serai heureux de collaborer avec l'Auditeur général si je puis lui être utile.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Messieurs, avant de lever la séance, j'espère que vous êtes tous d'accord pour que les notes de M. Adams, c'est-à-dire six questions portant sur un aspect de la déclaration de M. Osbaldeston, et douze autres portant sur un autre aspect de ladite déclaration, soient annexées à nos délibérations d'aujourd'hui et que les réponses de M. Osbaldeston nous soient transmises dès que possible. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie également de votre ponctualité, ce qui nous permet de lever la séance à 12 h. 30 exactement. Au cours de notre prochaine séance, nous aurons quelques petits changements suggérés par M. Huntington. La séance d'information de M. Irvine, directeur général de la Comptabilité aux Approvisionnements et Services, ne rivalisera certainement pas avec une présentation de Disney, mais espérons que les diapositives nous aideront à nous y retrouver dans ce dédale qu'est le domaine de la finance. Nous reviendrons ensuite à notre ordre du jour habituel et procéderons à la suite de notre étude.

Merci messieurs; la séance est levée.

## APPENDIX "YY"

Standing Committee on Public Accounts  
**STUDY OF THE ACCOUNTS OF CANADA**  
 Committee Meeting: Thursday, February 12, 1976  
 NOTES

1. So far the following documents have been presented to the Public Accounts Committee:

- Report on the Study of the Accounts of Canada
- Opening statement by G. F. Osbaldeston—February 10.
- Statement by the Auditor General's Office—February 10.

2. To help the members of the Committee find a perspective on this highly technical Study, some general questions have been prepared, followed by a number of specific questions relating to the statements presented to the Committee last Tuesday (February 10).

## Suggested Questions

## General Questions

1. Why did the Treasury Board seek the indulgence of the Public Accounts Committee to review this Study? Or, what action does the Treasury Board wish to see being taken by this Committee?

2. Some of the recommendations of the Study are highly technical and surely can be implemented by the Treasury Board. What recommendations, therefore, require the approval of Parliament and, in particular, the consideration of the Public Accounts Committee? Do any require amendments to existing legislation?

3. Over the last several years, the Public Accounts Committee has been deeply concerned with the weakening of Parliamentary control over public spending. The Auditor General has shared in this concern, as reflected in his annual reports to the House of Commons. What are the major recommendations in this Study that strengthen Parliament's control over the public purse? (Have the Treasury Board and the Auditor General respond).

4. Would it be correct to conclude that this Study primarily concentrates on the *improvement of the reporting* to Parliament through the Estimates, Public Accounts and other financial statements?

5. Other than through improved reports, what does this Study do to improve the annual systematic review of the Estimates and the Public Accounts by parliamentarians?

6. In what areas of Estimates review (and also the annual review of the Public Accounts) at the parliamentary level, would the Treasury Board suggest, could be improved to strengthen Parliament's effective control over public spending? What procedures must be changed for improved accountability to Parliament on past performance, and improved appraisals by Parliament of future spending proposals.

## APPENDICE «YY»

Comité permanent des comptes publics  
**ÉTUDE DES COMPTES DU CANADA**  
 Réunion du Comité: le jeudi 12 février 1976  
 REMARQUES

1. Jusqu'à maintenant, les documents suivants ont été présentés au Comité permanent des comptes publics:

- Rapport sur l'étude des comptes au Canada.
- Déclaration préliminaire de G. F. Osbaldeston—le 10 février.
- Déclaration du bureau de l'Auditeur général—le 10 février.

2. Pour aider les membres du Comité à se faire une idée globale de cette étude hautement spécialisée, voici quelques questions d'ordre général, suivies de certaines questions précises sur les exposés présentés au Comité mardi dernier (le 10 février).

## Questions proposées

## Questions générales

1. Pourquoi le Conseil du Trésor a-t-il demandé au Comité des comptes publics d'examiner cette étude? Quelles mesures le Conseil du Trésor souhaite-t-il que le Comité prenne?

2. Certaines des recommandations de cette étude sont très techniques et le Conseil du Trésor peut certainement les mettre en application. Quelles recommandations nécessitent donc l'approbation du Parlement, et en particulier une étude de la part du Comité des comptes publics? Doit-on apporter des amendements à la législation actuelle?

3. Au cours des dernières années, le Comité des comptes publics s'est beaucoup préoccupé de la faiblesse du contrôle parlementaire sur les dépenses publiques. L'Auditeur général a fait état des mêmes préoccupations dans les rapports annuels qu'il présentait à la Chambre des communes. Quelles sont les recommandations principales de cette étude qui visent à raffermir le contrôle du Parlement sur les fonds publics? (Demander au Conseil du Trésor et à l'Auditeur général de répondre).

4. Peut-on en conclure avec raison que cette étude portait principalement sur l'amélioration des rapports qui étaient présentés au Parlement au moyen du Budget, des Comptes publics et des autres états financiers?

5. Outre l'amélioration des rapports, que propose cette étude pour améliorer l'examen systématique du Budget et des Comptes publics qu'effectuent les parlementaires chaque année?

6. Dans quels domaines de l'examen du Budget des dépenses (et également de l'examen annuel des Comptes publics) par les parlementaires, le Conseil du Trésor pense-t-il qu'on pourrait apporter des améliorations en vue de renforcer le contrôle effectif du Parlement sur les dépenses publiques? Quelles procédures doit-on changer pour que de meilleures explications soient fournies au Parlement sur les dépenses antérieures, et qu'il puisse effectuer une meilleure appréciation des projets de dépenses?

*Questions on Osbaldeston Statement—February 10*

1. On page 3 of the Statement, it is evident that the Treasury Board has the overall responsibility for the Accounts of Canada and therefore has the power to implement the 41 recommendations in the Study. Is this correct? If so, what response has been received to date by government departments to these recommendations? Were there any major differences between the Treasury Board and departments with regard to any of these recommendations?
2. On page 8 of the Statement, a very fundamental change is being proposed for *non-budgetary appropriations*. How will those appropriations, previously shown as non-budgetary, be shown as budgetary in departmental accounts without being buried in the detail of the department's budgetary appropriation... in other words, will these non-budgetary items still be identifiable?
3. Will the elimination of these assets, listed on page 8 of the Statement, be explained by way of notes to the Statement of Assets and Liabilities? Have the Treasury Board explain the significance of this change.
4. What are those "special accounts" noted on page 9 of the Statement?
5. If the "measuring of financial flows" (bottom of page 9 of the Statement) is so important to government, where in the Public Accounts does one find a cash flow that reflects a detailed source and application of funds? Without one, how can management forecast the total cash requirements in a given budgetary period, or ascertain the financial commitments for a given period? Could such a statement be produced on a quarterly basis?
6. Have the Treasury Board explain their proposals to value financial claims on a specific basis. What effect will this have on the Statement of Assets and Liabilities? (top of page 10 of the Statement).
7. Could a sample of the new format of reporting be tabled? It might help members to visualise what is being proposed. (bottom of page 10).
8. At the top of page 11 of the Statement, a new statement is proposed. What purpose would it serve and who would use it?
9. The proposal at the bottom of page 11 of the Statement is most significant. It would help the members of the Committee if the Treasury Board would explain the different terminology and indicate how the different types of estimate would be presented.
10. Too often parliamentarians are faced with detailed descriptions of the Estimates and the Public Accounts that bear little resemblance to the programs being carried out. Some of the wording rarely changes, although the program may change. Will the three proposals (stated on page 13 of the Statement) remedy this problem?
11. Have the Treasury Board explain the situation where "net voting" will be permitted in the future. (page 14 of the Statement).
12. What are the instances where the removal of the lapsing provision is hard to justify? (top of page 15 of the Statement).

*Questions sur la déclaration de M. Osbaldeston—le 10 février*

1. A la page 3 de la déclaration, il est évident que le Conseil du Trésor est complètement responsable des Comptes du Canada et qu'il a par conséquent le pouvoir d'assurer l'application des quarante et une recommandations que renferme l'étude. Est-ce exact? Dans l'affirmative, quel accueil les ministères ont-ils réservé jusqu'à ce jour, à ces recommandations? D'importantes divergences d'opinions se sont-elles manifestées entre le Conseil du Trésor et les ministères au sujet d'une quelconque de ces recommandations?
2. A la page 8 de la déclaration, on propose un changement fondamental pour les *crédits non budgétaires*. Comment ces crédits, indiqués antérieurement comme étant non budgétaires, seront-ils inscrits à titre de crédits budgétaires aux comptes des ministères sans être absorbés dans les détails de leurs crédits budgétaires... autrement dit, ces postes non budgétaires seront-ils encore perceptibles?
3. L'élimination des actifs énumérés à la page 8 de la déclaration, sera-t-elle expliquée par des notes sur le bilan? Que le Conseil du Trésor explique l'importance de ce changement.
4. Quels sont les «comptes spéciaux» mentionnés à la page 9 de la déclaration?
5. Si le «calcul du roulement financier» (au bas de la page 9 de la déclaration) importe tant au gouvernement, où peut-on trouver dans les Comptes publics les mouvements de trésorerie qui reflètent de façon détaillée une source et une demande de fonds? Sinon, comment l'administration peut-elle prévoir les besoins de fonds totaux pour une période budgétaire donnée, ou garantir les engagements financiers pour une période donnée? Un tel exposé pourrait-il être publié chaque trimestre?
6. Que le Conseil du Trésor explique ses propositions visant à évaluer les réclamations financières sur une base précise. Quel effet cette mesure aura-t-elle sur le bilan? (au haut de la page 10 de la déclaration).
7. Pourrait-on présenter un exemple de la nouvelle formule de rapport? On pourrait ainsi aider les députés à visualiser ce qui est proposé. (au bas de la page 10).
8. En haut de la page 11 de la Déclaration, on propose une nouvelle déclaration. Quel est l'objet de cette déclaration, et à qui servirait-elle?
9. La proposition du bas de la page 11 de la Déclaration est très importante. Il serait utile aux membres du Comité de se faire expliquer la nouvelle terminologie par le Conseil du Trésor, et de se faire indiquer de quelle manière les différents types de prévisions seront présentés.
10. On présente bien trop souvent aux parlementaires des descriptions détaillées des Prévisions budgétaires et des comptes publics qui correspondent fort peu aux programmes appliqués. Une partie du libellé ne change que rarement, alors que le programme peut avoir changé. Les trois propositions (énoncées à la page 13 de la Déclaration) régleront-elles ce problème?
11. Le Conseil du Trésor a-t-il expliqué le cas où l'on autoriserait désormais l'affectation nette? (page 14 de la Déclaration)
12. Quels sont les cas où la suppression d'une disposition d'annulation est difficile à justifier? (en haut de la page 15 de la Déclaration).

13. The proposals contained in No. 5—"Modified Cash Basis of Accounting" (on pages 15 and 16 of the Statement) are sound. However, what is the rationale behind the 30 day waiting period after the fiscal year end, when the accounts are on a cash basis? How long does it take the Receiver General to reconcile the accounts after the 30 day period and before he can close off the accounts?

14. In recent years there has been a gradual increase in revolving funds and the like. Would the Treasury Board comment on why this should be? (pages 17 to 19 of the Statement).

13. Les propositions contenues dans le numéro 5—"Comptabilité de caisse modifiée" (pages 15 et 16 de la Déclaration) sont raisonnables. Cependant, sur quoi s'est-on basé pour fixer à 30 jours la période d'attente à la fin de l'exercice financier, lorsqu'on utilise la méthode de la comptabilité de caisse? Combien de temps faut-il au Receveur général pour apurer les comptes après une période de trente jours, et pour les clôturer?

14. Ces dernières années, les crédits renouvelables, et autres, ont augmenté graduellement. Le Conseil du Trésor peut-il nous donner la raison de cette augmentation? (page 17 à 19 de la Déclaration).





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 41

Tuesday, February 17, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CA1 XC 16  
P91  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 41

Le mardi 17 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

CONCERNANT:

Rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 17, 1976

(54)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:02 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Messrs. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; L. Denis Desautels, Director General, Public Accounts and International Audits. *From the Interdepartmental Committee:* Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada; Mr. S. J. Handfield-Jones, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Messrs. G. F. Osbaldeston, Secretary; S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration Division.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

Dr. A. G. Irvine made a statement in relation to a visual presentation of the Public Accounts of Canada,

And questioning continuing,

On motion of Mr. Lachance,

*Agreed,—That Dr. Irvine's presentation and financial charts be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "ZZ").*

And questioning continuing,

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 FÉVRIER 1976

(54)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 02, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson et Towers.

*Témoins: Du Bureau de l'Auditeur général:* MM. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. Denis Desautels, directeur général, comptes publics et vérifications internationales. *Du Comité interministériel:* M. A. G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada; M. S. J. Handfield-Jones, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances; *Du Bureau du secrétaire du Conseil du Trésor:* MM. G. F. Osbaldeston, secrétaire; S. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de l'administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le rapport sur l'étude des comptes du Canada soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

M. A. G. Irvine fait une déclaration concernant une présentation visuelle des Comptes publics du Canada.

L'interrogation se poursuit,

Sur motion de M. Lachance,

*Il est convenu,—Que l'exposé et les rapports financiers de M. Irvine soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «ZZ»).*

L'interrogation se poursuit.

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

J. H. Bennett

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 17, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order. Our quorum, as you know, is eleven, but in our organizational meeting the Committee authorized the Chairman to hold meetings and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present so long as there be at least four members present of both government and opposition parties, and we qualify under that heading.

As was mentioned at our meeting last Thursday, we will have a visual presentation relating to the accounts of Canada given by Dr. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch of Supply and Services. The showing will perhaps take some 40 minutes time, and following this presentation by Dr. Irvine, the remaining time can be utilized for questions. So, Dr. Irvine, we turn over the scenario to you, sir.

Dr. A. G. Irvine (Director General, of Canada Accounting Branch of the Government Department of Supply and Services): Thank you, sir. Mr. Chairman and gentlemen...

The Chairman: Excuse me, Dr. Irvine. If any of the witnesses on my left would like to bring their chairs up this way so they can see better, it is quite in order.

Yes, Dr. Irvine.

Dr. Irvine: Mr. Chairman and gentlemen, I would like to make a few introductory remarks before giving this presentation. You all know that the public accounts is the annual financial report of the Government of Canada and it is published in three volumes, each of which appears in English and French.

Volume I, as you know, reviews the government's financial operations and provides analyses of budgetary revenue, budgetary expenditure, non-budgetary revenue and expenditures and contains the same financial statements and also certain other statements, including those that are required by the Financial Administration Act.

Volume II contains the detailed information for departments.

Volume III deals with the signed statements of Crown corporations which keep their own accounts and also the auditors' reports thereon.

There is no way I can review these three volumes this morning in the course of a relatively brief presentation. Therefore, Mr. Chairman, I ask your indulgence to allow me to concentrate on the four statements certified by the Auditor General, together with a fifth statement entitled "The Financial Operations of the Government of Canada". These five statements all appear in Volume I. The certified statements appear in Section 2 of that volume, and the statement of financial operations follows immediately thereafter as Table 1 in Section 3.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 17 février 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, la séance est ouverte. Comme vous le savez, notre quorum est de 11, mais au cours de notre séance d'organisation, le Comité a autorisé le président à tenir des séances et à recevoir des témoignages ainsi qu'à les faire imprimer même si nous n'avons pas le quorum, à condition qu'il y ait au moins quatre députés présents tant du côté du gouvernement que de l'opposition; tel est le cas ce matin.

Comme on l'a indiqué au cours de notre séance de jeudi dernier, nous allons avoir une projection de diapositives sur les Comptes du Canada qui va nous être faite par M. Irvine, directeur général de la comptabilité du gouvernement du Canada. Cette projection durera probablement quelque 40 minutes, puis le reste du temps pourra être consacré à vos questions. Donc, monsieur Irvine, je vous donne la parole.

M. A. G. Irvine (directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada): Merci, monsieur. Monsieur le président et messieurs...

Le président: Monsieur Irvine, veuillez m'excuser mais je voulais indiquer que si les témoins à ma gauche veulent bien avancer leurs chaises afin de mieux voir, ils sont libres de le faire.

Très bien, monsieur Irvine.

M. Irvine: Monsieur le président et messieurs, j'aimerais faire quelques remarques d'ouverture avant de passer à la projection. Comme vous le savez, on entend par Comptes publics, le rapport financier annuel du gouvernement du Canada et publié en trois volumes, dont chacun dans les deux langues officielles.

Le volume I reprend toutes les opérations financières du gouvernement et fournit des analyses des recettes budgétaires, des dépenses budgétaires ainsi que des recettes et dépenses non budgétaires. Il contient les états financiers ainsi que certains autres états, y compris ceux qu'exige la Loi sur l'administration financière.

Le volume II donne, lui, des renseignements détaillés pour chaque ministère.

Le volume III fournit les états financiers, dûment signés, des sociétés de la Couronne qui tiennent leur propre comptabilité, ainsi que les rapports des vérificateurs à leur sujet.

Au cours de ce bref exposé, évidemment, je ne pourrais aucunement passer en revue ce matin ces trois volumes. Par conséquent, monsieur le président, je vous demanderais votre indulgence et, si vous le permettez, nous concentrerons notre attention sur les quatre états certifiés par l'auditeur général ainsi que sur un cinquième qui est intitulé: «Opérations financières du gouvernement du Canada». Ces cinq états se trouvent tous dans le volume I, et les états certifiés figurent dans la section 2 de ce volume. L'état des opérations financières suit tout de suite après, sous forme de tableau 1 à la section 3.

*[Texte]*

I might say, Mr. Chairman, that because I was not quite certain the slides would show clearly, I have given the Clerk copies of these five statements in English and in French so that you can refer to them directly if you wish. The reason I chose these five statements is that they are related to each other and they do provide a summary of the contents of Volumes I and II of the Public Accounts, in other words of the accounts of the Government of Canada as an accounting entity.

Mr. Chairman, the first slide is rather different. It is perhaps a strange one, but this is the first financial statement Canada ever produced. You will notice it is a statement of the revenue and expenditures of Canada for the month ending 31 July, 1867. You will notice that the revenue was quite small, \$1.1 million. The expenditure was \$1.4 million, and it was signed by John Langton, a very famous auditor of Canada. You will notice there was a little note to the statement that the above does not include the revenue and expenditures of Nova Scotia and New Brunswick.

While the figures may seem small, Mr. Chairman, I thought I would produce this statement because it has at least two modern characteristics. The first is that the government started as it was going to continue, that is, with a deficit, and you will notice that even in those days they had difficulties in getting complete statements, even though they were produced by the auditors.

Mr. Chairman, I will move to the first of the signed statements of Canada. It is the summary of revenue by main classification and department. You have the full statement before you. It spreads over two pages. This is a truncated version. It shows revenue on a cash basis by source and executive authority. It reveals quite clearly that taxes are the major source of revenue and that National Revenue is the main executive authority for the collection of revenue.

The revenue in this table is budgetary revenue, that is, revenue that is available for allocation to budgetary expenditure. This revenue excludes receipts credited to other accounts.

The next slide shows the exclusions from budgetary revenue. In other words, budgetary revenue is net of items such as taxes paid to the old age security fund. May I say on this point I am talking about 1974-75, and since this fiscal year taxes paid to the old age security fund have become budgetary. It also excludes Canada Pension Plan contributions which, of course, are allocated to the Canada Pension Plan type of pensions, and also excludes the Canada Pension Plan Investment Fund, unemployment insurance contributions, national defence sales which go to a special national defence account, post office revenue which is used to pay salaries in certain post offices, the air transportation tax and credits to expenditure.

*[Interprétation]*

Monsieur le président, n'étant pas certain que les diapositives seraient suffisamment claires, j'ai fourni au greffier des exemplaires de ces cinq états, en anglais et en français, afin que vous puissiez directement vous y reporter si vous le désirez. J'ai choisi en particulier ces cinq états car ils ont des rapports entre eux et ils fournissent un résumé du contenu des volumes I et II des Comptes publics, c'est-à-dire, en somme, des comptes du gouvernement du Canada pris à titre d'entité comptable.

Monsieur le président, comme vous le voyez, la première diapositive est d'une nature un peu spéciale et, si elle paraît bizarre, c'est parce qu'elle représente le premier état financier que le Canada ait jamais produit. Vous remarquerez qu'il s'agit d'un état des recettes et des dépenses du Canada pour le mois se terminant le 31 juillet 1867. Vous remarquerez aussi que les recettes étaient peu importantes, soit de \$1.4 million. Cet état est signé par M. John Langton, auditeur du Canada très célèbre. Vous voyez qu'il y a une petite note indiquant qu'on n'a pas inclus à l'état les recettes et dépenses de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick.

Bien que les chiffres paraissent peu importants, monsieur le président, j'ai voulu montrer cet état parce qu'il présente deux caractéristiques que nous avons dans nos états actuels: tout d'abord, il met en relief le fait que le gouvernement a commencé à présenter ses comptes avec un déficit, ce qui est toujours le cas et, en deuxième lieu, on voit bien que même alors on éprouvait des difficultés à obtenir des états de comptes complets, même s'ils étaient préparés par les vérificateurs de compte.

Je vais passer maintenant au premier des états du Canada qui ait été signé; il s'agit du résumé des recettes ventilées par catégorie principale et par ministère. Vous avez l'état complet devant vous et il s'étend sur deux pages. Ce que vous voyez ici est une version tronquée qui démontre les recettes en espèces, selon leur source et le pouvoir d'autorisation. Il révèle clairement que les impôts constituent la source principale des revenus, pour le gouvernement, et que le ministère du Revenu national est le principal percepteur des revenus.

Dans ce tableau, les recettes sont des recettes budgétaires, c'est-à-dire des recettes pouvant être utilisées pour des dépenses budgétaires. Ces revenus ne comprennent pas les recettes créditées à d'autres comptes.

La diapositive suivante indique ce qui est exclu des recettes budgétaires. En d'autres termes les recettes budgétaires ne comprennent pas des sommes comme les taxes versées au fonds de sécurité de la vieillesse. Je parle ici de l'année financière 1974-1975; depuis lors, les taxes versées au fonds de sécurité de la vieillesse sont devenues un poste budgétaire. Des recettes budgétaires sont aussi exclues les contributions au Régime de pensions du Canada qui, naturellement, servent à payer des pensions au titre du Régime de pensions du Canada; sont exclues aussi les contributions versées à la caisse d'investissement du Régime de pensions du Canada et les contributions d'assurance-chômage ainsi que le produit de ventes de la Défense nationale, qui entrent dans un compte spécial du Ministère, les recettes des bureaux de poste qui servent au paiement des traitements dans certains bureaux de poste ainsi que les taxes de transport aérien et les crédits alloués en regard des dépenses.

## [Text]

These figures are in the public accounts. The importance of them is various, but one very significant factor is that income tax, Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance contributions are all collected by National Revenue, so that an accurate division of these collections is required if you are to get a proper picture of budgetary revenue as distinct from nonbudgetary receipts.

## • 1110

There is another statement of revenue which is part of the statement of revenue and expenditure. In a sense, this statement shows budgetary revenue again, but by major sources. This table, of course, also excludes the amounts which are credited to other accounts, including receipts and revenues credited to appropriations. These crédits to expenditure include both interdepartmental receipts and sales, fees, and other receipts from organizations and individuals outside the government. The next slide gives a summary of these particular receipts and revenues. You will see that while the total amount was \$714 million, \$179 million of that total was interdepartmental receipts and \$535 million was sales, fees and other receipts from organizations and individuals outside the government.

If I might sum up my comments on revenue, they amount to this: budgetary revenue does exclude certain amounts which are credited to other accounts. Since income taxes, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance contributions are collected together, an accurate allocation of revenue by source is required. This explains, Mr. Chairman, Recommendation 17 in the Report on the Study of the Accounts of Canada, which calls for this type of accurate allocation. In addition, credits to other accounts include receipts and revenues credited to appropriations, some of which are interdepartmental. It also explains the recommendation that revenue should be gross and net.

Just because I put up that table I am not suggesting that for certain purposes you should not see the gross total; you should, but for other purposes it is important to see the net total of receipts from outside the government. That is one of the reasons there is a proposal in the Accounts of Canada to show revenue both gross and net.

I would like to move on now to the statement of expenditure which is part of the statement of expenditure and revenue. This particular statement shows the expenditure by departments that report to a Minister; and this expenditure is the amounts spent from budgetary revenue as already defined. On this basis, the result of the government's budgetary operations is shown at the very bottom; you can see there was a deficit of \$1.146 billion in 1974-75, as compared with a deficit of \$673 million in 1973-74. Of course, these are not new figures. They have been published for many months. The important point I would like to make is that they are a result only within the context of the definitions of budgetary revenue and expenditure as they now exist.

## [Interpretation]

Vous trouverez ces chiffres dans les Comptes publics et leur importance varie. Cependant, un facteur important, c'est que l'impôt sur le revenu, les contributions au Régime de pensions du Canada et les contributions au titre de l'assurance-chômage sont tous perçus par le ministère du Revenu national. Ainsi, si vous voulez avoir une idée exacte de ce qui entre au titre des recettes budgétaires et, d'autre part, de ce qui entre au titre des recettes non budgétaires, il vous faut disposer de la ventilation exacte de ces sommes perçues.

Il y a un autre état des revenus qui fait partie de l'état des revenus et des dépenses. D'une certaine manière, cet état montre également les revenus budgétaires, mais par sources principales. Bien sûr, ce tableau exclut également les montants qui sont crédités à d'autres comptes, y compris les recettes et les revenus crédités à des affectations. Ces crédits à des dépenses comprennent tant les recettes que les ventes interministérielles, les droits, et les autres recettes provenant d'organismes et de particuliers à l'extérieur du gouvernement. La diapositive suivante fournit un sommaire de ces recettes et revenus particuliers. Remarquez qu'alors que le montant total s'élève à 714 millions de dollars, 179 millions de dollars de ce total sont des recettes interministérielles, et 535 millions de dollars sont des ventes, des droits et d'autres recettes provenant d'organismes et de particuliers à l'extérieur du gouvernement.

Donc, pour résumer mes observations sur les revenus, voici ce qu'il faut retenir: les revenus budgétaires excluent certains montants qui sont crédités à d'autres comptes. Étant donné que l'impôt sur le revenu, les cotisations au Régime de pensions du Canada et les cotisations de l'assurance-chômage sont perçus ensemble, il faut une ventilation précise des revenus par sources. Cela explique, monsieur le président, la recommandation 17 du rapport sur l'Étude des comptes du Canada, qui milite en faveur de ce genre de ventilation. En outre, les crédits à d'autres comptes comprennent les recettes et les revenus crédités à des affectations. Comme certains de ces crédits sont interministériels, cela explique également que l'on ait recommandé l'indication des revenus bruts et nets.

Le simple fait de présenter ce tableau ne me dispense pas de vous montrer le total brut; vous devez le connaître. Il est également important, pour d'autres raisons, de connaître le total net des recettes provenant de l'extérieur du gouvernement. C'est une des raisons pour laquelle on propose, dans les comptes du Canada, que soient montrées les recettes tant brutes que nettes.

J'aimerais passer maintenant à l'état des dépenses qui fait partie de l'état des dépenses et des revenus. Cet état montre les dépenses par services qui font rapport à un ministre. Ces dépenses constituent les montants dépensés provenant des revenus budgétaires déjà définis. De cette manière, le résultat des opérations budgétaires du gouvernement figure au bas du tableau; vous remarquerez qu'il y avait un déficit de 1.146 milliard de dollars en 1974-1975, alors qu'en 1973-1974, le déficit s'élevait à 673 millions de dollars. Bien sûr, ce ne sont pas là de nouveaux chiffres. Cela fait bien des mois qu'ils ont été publiés. Le fait que j'aimerais souligner, c'est que le calcul de ces chiffres découle uniquement des définitions actuelles des revenus et des dépenses budgétaires.

## [Texte]

I would now like to move to a table that shows the major items included or excluded from budgetary expenditure. The inclusions I have listed—I have left out minor items—are in fact sums which are included in expenditure but which are transferred as credits to nonbudgetary accounts. You can see they include transfers of interest, contributions to superannuation accounts, the government's contribution to the Unemployment Insurance accounts, the charges raised to amortize deferred charges and sums credited to special accounts from appropriations. I might say that is not the total amount credited to special accounts; some small sums, such as the \$11 million of National Defence sales, are also credited to those special accounts. Then there are some provisions to write off losses which were authorized by Parliament.

The items excluded are the corresponding items to the revenue which was excluded from budgetary revenue.

You can see the old age pensions, CPP pensions; they are the same items as you saw before. I would just like to point out that there is one other item included and that is the increase in departmental working capital advances. These working capital advance accounts are financed through advances from the consolidated fund but the increase in these advances is not included in the budgetary expenditure. In fact it is shown as nonbudgetary expenditure and then recorded as an asset. As I think Mr. Osbaldeston indicated in his speech, this is a case where you have two quite different treatments of expenditure. If you have a capital asset financed through ordinary budgetary appropriations it appears as expenditure; if it is financed through a revolving fund it appears as an increase in working capital advances so that you have these two methods of recording expenditure, one of which leads to expenditure being included in the budgetary expenditure and the other one to its being recorded as an asset.

I would like to move on to another statement of expenditure and that is the statement which shows appropriations, expenditures and unexpended balances by departments for the fiscal year ended 31 March 1975. This compares expenditures with appropriations and appropriations are, of course, authorities to spend from revenue that is not allocated to special purpose.

• 1115

In this particular table the comparison of appropriations and expenditures, incidentally, is between expenditures as they occur and appropriations as they are shown in Appropriation Acts. They show, first of all, an overexpenditure by External Affairs. You may not be able to read the footnote but it indicates that this overexpenditure by External Affairs was covered by authorities to pay assessments in amounts and in the currencies in which they are levied and to pay other amounts in the currency of the country indicated, notwithstanding the thought such payments might exceed the equivalent in Canadian dollars that was previously estimated. What that means is that External Affairs submitted their estimates on the basis of certain exchange rates. They had to meet their commitments at the exchange rates which ruled when the payment was due. There was a difference between these two exchange rates and External Affairs have acquired authority which permits this to be done. That particular excess in

## [Interprétation]

J'aimerais passer maintenant à un tableau qui montre les principaux postes inclus ou exclus des dépenses budgétaires. Les postes inclus que j'ai indiqués—j'en ai omis quelques-uns d'importance négligeable—représentent, en fait, des sommes qui sont comprises dans les dépenses mais qui sont visées, à titre de crédits, aux comptes non budgétaires. Vous noterez qu'ils comprennent les transferts d'intérêts, les cotisations aux comptes de régime de retraite, les cotisations du gouvernement aux comptes de l'assurance-chômage, les charges prélevées pour amortir les charges différées, les sommes créditées à des comptes spéciaux grâce à des affectations. J'aimerais signaler qu'il ne s'agit pas du montant total crédité à des comptes spéciaux; certaines petites sommes, telles que les 11 millions de dollars de ventes du ministère de la Défense nationale sont également créditées à ces comptes. Il y a ensuite certaines dispositions qui permettent l'amortissement de pertes autorisées par le Parlement.

Les postes exclus sont ceux qui correspondent aux postes des revenus qui ont été exclus des revenus budgétaires.

Vous voyez les pensions de vieillesse, le Régime de pension du Canada; ce sont les mêmes postes que tout à l'heure. Je signale simplement qu'est également incluse l'augmentation des avances de fonds de roulement des ministères. Ces comptes d'avance de fonds de roulement sont financés grâce à des avances prises sur le fonds consolidé mais l'augmentation de ces avances n'est pas comprise dans les dépenses budgétaires. Elle est en fait portée aux dépenses non budgétaires puis inscrite à l'actif. Comme l'a je crois indiqué M. Osbaldeston dans son discours, c'est un cas où les dépenses sont traitées de deux façons tout à fait différentes. Si une immobilisation est financée par affectation budgétaire ordinaire, elle figure aux dépenses; si elle est au contraire financée par un fonds de roulement, elle figure comme augmentation des avances de fonds de roulement. Ce sont donc là deux méthodes d'inscription des dépenses, une qui mène à inclure la dépense dans les dépenses budgétaires et l'autre à l'inscrire à l'actif.

J'aimerais maintenant passer à un autre état des dépenses qui comporte à la fois les crédits alloués, les dépenses et les soldes non dépensés par les ministères pour l'année financière terminée le 31 mars 1975. C'est une comparaison des dépenses et des crédits qui sont, bien sûr, des autorisations de dépenser des sommes non affectées spécialement à cette fin.

Dans ce tableau la comparaison des crédits et des dépenses se fait d'ailleurs entre les dépenses requises au fur et à mesure et les crédits figurant dans les lois portant affectation de crédits. Cela reflète, tout d'abord, des dépenses supplémentaires de la part du ministère des Affaires extérieures. Peut-être ne distinguez-vous pas la note qui indique que ces dépenses supplémentaires des Affaires extérieures ont été couvertes par les autorisations de payer des cotisations selon les montants établis, en devises des pays où elles sont prélevées, et de faire d'autres paiements spécifiés, en devise des pays indiqués, même si le montant global des paiements dépasse l'équivalent en dollars canadiens établis au préalable. Cela veut dire que les Affaires extérieures ont soumis leur budget en fonction de certains taux de change. Or, ce ministère a dû honorer ses engagements au cours en vigueur au moment des échéances. Le change ayant oscillé, les Affaires extérieures ont reçu l'autorisation de procéder ainsi. Cette dépense supplémentaire

## [Text]

fact was under a particular authority held by External Affairs.

There is another small overexpenditure by the Governor General which arose from a clerical error. Apart from that, the balance of the departments show a lapsing of funds and there are unexpended balances carried forward in some cases where authority to carry forward exists.

I would now like to move to another table which we have in the Public Accounts. This table appears on pages 12.22 to 12.25 of Volume I. This shows the accounts which are properly chargeable to 1974-75 but carried over to 1975-76. The table spreads over four pages in the Public Accounts. This is merely the summary.

When we close the accounts we also start, I might say, in co-operation with the staff of the Auditor General, to ask departments for details about payments relating to the fiscal year just ended but which they are going to have to carry forward. Then you will see that in this particular case there is a sum of some \$77 million due to insufficient funds. This is a basis for one of the recommendations in the Study of the Accounts of Canada, namely that steps should be taken to ensure that all accounts properly chargeable to a year should be included in accounts of that year.

Now, if I might just run briefly over my comments on expenditure, we see that budgetary expenditure is expenditure financed from revenue which is freely disposable.

## • 1120

This total was reduced by receipts from third parties credited to appropriations and that led to recommendations that net voting be limited to recoveries from other appropriations, which are Recommendations 21 and 22, and also led to the corresponding recommendation that expenditures be shown gross and net.

We have also seen that budgetary expenditure includes a number of internal transfers to nonbudgetary accounts and that it excludes certain expenditures from nonbudgetary accounts, including the expenditures made under departmental working capital advances. That, of course, is one of the reasons why there are a number of recommendations from 28 to 39 that revolving funds be defined and financed from budgetary appropriations and reported on a basis comparable with other accounts.

In addition, budgetary expenditure includes the accounts carried over from the previous year and excludes the accounts carried over to subsequent years. This, of course, is the basis for the recommendation that I just mentioned, that all expenditures should be recorded even if they result in expenditures in excess of appropriation authority.

If I may move to the statement of assets and liabilities, I shall start with liabilities but I would first like to say a few words about the statement of assets and liabilities as a whole.

Now, this is a position statement as at the end of a fiscal year but it is by no means comparable to a commercial balance sheet.

## [Interpretation]

était en fait couverte par une autorisation particulière des Affaires extérieures.

Il y a une autre petite dépense qui semble supérieure à la somme autorisée dans le budget du Gouverneur général. Celle-ci vient d'une erreur d'écriture. À part cela, le solde des ministères reflète une annulation et certains soldes non dépensés sont reportés dans les cas où cela est autorisé.

J'aimerais maintenant passer à un autre tableau que nous trouvons dans les Comptes publics, aux pages 1222 à 1225 du volume I. Il s'agit des comptes normalement imputables à 1974-1975 mais reportés à 1975-1976. Le tableau occupe quatre pages des comptes publics. Ceci n'est qu'un sommaire.

En clôturant les comptes, je dirais que nous commençons, en collaboration avec le personnel de l'Auditeur général, à demander aux ministères des détails sur les paiements de l'année financière à peine terminée qui devront être reportés. Vous verrez donc que dans ce cas, il y a une somme de quelque \$77 millions qui résulte d'un manque de fonds. Cela explique une des recommandations de l'étude des comptes du Canada, à savoir que des mesures soient prises pour assurer que tous les comptes normalement imputables à une année soient inclus dans les comptes de cette année.

Maintenant, si vous me permettez de passer rapidement en revue mes observations sur les dépenses, nous nous apercevons que les dépenses budgétaires sont financées par des revenus dont l'affectation est libre.

On a déduit de ce total les montants reçus des tiers portés au crédit des affectations en cause et qui ont donné lieu aux recommandations que les affectations nettes soient limitées aux recouvrements d'autres crédits, recommandations 21 et 22, et aussi à la recommandation correspondante d'indiquer les dépenses brutes et nettes.

Nous avons vu également que les dépenses budgétaires comprennent un certain nombre de transferts internes à des comptes non budgétaires, excluant certaines dépenses des comptes non budgétaires, mais incluant les dépenses faites en vertu d'avances de fonds de roulement. C'est une des raisons pour lesquelles il y a un certain nombre de recommandations, de 28 à 39, pour que les fonds renouvelables soient définis et financés à même les crédits budgétaires et consignés de la même façon que les autres sortes de fonds.

De plus, les dépenses budgétaires englobent les comptes reportés de l'année précédente, mais excluent les comptes reportés aux années suivantes. C'est en réalité, la base de la recommandation que je viens de mentionner, que toutes les dépenses soient consignées, même si elles donnent lieu à des dépenses dépassant l'autorisation de crédit.

J'en arrive maintenant à l'état de l'actif et du passif. Je vais commencer par le passif, mais j'aimerais dire quelques mots sur l'ensemble de l'état de l'actif et du passif.

Il s'agit d'un bilan de la situation à la fin de l'année financière qui ne se compare pas du tout à un bilan commercial.

## [Texte]

Within a government there is neither equity nor net worth. That does not mean to say that the government cannot hold equity or net worth in a corporation. I mean there is no equity or net worth within the government itself.

The other point which is specific at least to our own statement of assets and liabilities is that it is a statement of financial claims due to or from organizations and individuals outside the government plus certain internal credit and debit balances. I might say also that it does not quite exclude capital assets. They are merely shown at a nominal figure of one dollar.

These are the characteristics which led to the proposal that, for the purposes of future statements, assets and liabilities be defined as financial claims only due to and from organizations and individuals outside the government.

If I may deal with this particular statement of liabilities, I shall first of all deal with the range of current liabilities. Outstanding cheques are always quite large at the end of a month. Accounts payable are the accounts that are paid in April but which we bring into the record of the fiscal year. Then there are the noninterest-bearing loans payable to international organizations. These are loans to the International Development Association and three development banks, the Asian, the Caribbean and the Inter-American. Then there is matured debt outstanding. Another figure that always intrigues me is \$1.4 billion of interest due and outstanding and I cannot imagine why people do not collect their interest. Interest accrued is shown at \$700 million odd and certain other current liabilities which include accrued salaries and wages, outstanding un employment insurance warrants, outstanding post office money orders and a few other minor items.

Next there are the foreign exchange liabilities. Here there are the noninterest-bearing notes payable to the International Monetary Fund. These are notes given to the Fund as part of our contribution to it but they are not yet cashed. There are the Special Drawing Rights which have been allocated to us by the Fund but for which we feel we have a corresponding liability.

Then there are the various annuity insurance and pension accounts. First, there is the large item for the Canada Pension Plan. A very small item is shown for the Old Age Security Fund in that particular year and then, of course, superannuation accounts. The main ones are the Public Service, the Canadian Forces and the RCMP. But there are also others, of course, such as the members of Parliament superannuation accounts. There are certain retirement and death accounts there too, but these first three are the main ones. There are certain other annuity accounts of which a large item is government annuities. There is this item Undisbursed Balances of Appropriations to Special Accounts to which I will come back in a moment. Then there is the provision for compound and bonus interests in Canada Savings Bonds. As you know there are issues of Canada Savings Bonds which carry with them compound interest and bonus interest coupons and this is the provision for that type of interest. There are certain deferred credits which I will come back to in a moment. Suspense

## [Interprétation]

Ainsi, par exemple, au gouvernement, il n'y a pas d'avoir ni de valeur nette. Cela ne signifie pas que le gouvernement ne peut détenir d'avoir ou de valeur dans une société, mais qu'il n'y a ni avoir ni valeur au sein même du gouvernement.

Une autre caractéristique particulière à notre propre état de l'actif et du passif, c'est qu'il s'agit d'un état de créances financières dues à des organisations et particuliers, à l'extérieur du gouvernement ou dues par eux, en plus d'un certain crédit interne et de soldes débiteurs. Je dois ajouter également que cela n'exclut pas tout à fait les immobilisations. On ne fait que les indiquer par un chiffre nominal d'un dollar.

Voilà les caractéristiques responsables de la proposition que, pour les états futurs, l'actif et le passif soient définis comme des sommes dues à des organisations et particuliers à l'extérieur du gouvernement ou dues par eux.

Permettez-moi de dire au sujet de cet état particulier de passif, tout d'abord, qu'il y a toute une variété de dettes courantes. On y retrouve également un grand nombre de chèques non payés; c'est normal pour une fin du mois. Les comptes payables sont les comptes qui sont payés en avril mais qui sont consignés pour l'année financière. Il y a également des prêts qui ne portent pas intérêt et qui sont payables à des organisations internationales. Ce sont des prêts à l'Association internationale pour le développement et à trois banques de développement, la Banque asiatique, celle des Antilles et la Banque interaméricaine. Il y a aussi certaines dettes échues et non payées. Et cet autre montant qui m'a toujours intrigué, \$1.4 milliard d'intérêts échus et non payés. Je ne peux m'imaginer pourquoi ces personnes ne perçoivent pas leurs intérêts. Il y a également les intérêts accrus, \$700 millions environ, d'autres dettes courantes, c'est-à-dire des salaires et des traitements accumulés, des mandats d'assurance-chômage payés, des mandats de poste en souffrance et d'autres petits postes de moindre importance.

Il y a aussi des dettes en devises étrangères, les billets qui ne portent pas intérêt et qui sont payables au Fonds monétaire international. Ces billets sont donnés au Fonds, comme partie de notre contribution, mais ils ne sont pas encore encaissés. On notera également les droits de tirage spéciaux qui nous ont été accordés par le Fonds, mais pour lesquels nous avons l'impression d'avoir une dette correspondante.

Il y a de plus divers comptes d'assurances, de rentes et de retraite, un poste important pour le Régime de pension du Canada, un plus petit poste pour le Fonds de sécurité de la vieillesse pour cette année en particulier et, évidemment les comptes de pensions de retraite. Les principaux comptes de pensions sont ceux de la Fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada, mais il y en a d'autres bien sûr, tels que celui des députés. Il y en a d'autres, mais ces trois sont les principaux. Il existe certains autres comptes de rente dont les rentes sur l'État composent une large part. Il y a l'article Soldes non dépensés d'affectations à des comptes spéciaux sur lequel je reviendrai dans un moment. Il y a ensuite la marge pour intérêt composé et boni sur les obligations d'épargne du Canada. Comme vous le savez certaines émissions d'Obligations d'épargne du Canada ont des coupons d'intérêt composé et d'intérêt boni et on garde ainsi des fonds pour verser ce genre d'intérêt. Il y a ensuite certaines créances différées auxquelles je reviendrai dans un

[Text]

accounts, this is the item of balancing which has not been fully cleared. Then there is Unmatured Debts which of course is a very large item.

I would just like to point out, after running briefly through these items, that some of them can be related to assets. The Canada Pension Plan, for example, can be related to the Canada Pension Plan Investment Fund. In addition, there are securities held in trust and included in assets that can be related to the liabilities for deposit and trust accounts and the total of unmatured debt does include certain securities held for the securities investment account and the Canada Pension Plan Investment Fund which are included in assets.

I would like now to show the composition of liabilities and deal with the items that I have just skipped over. Here you see a division between the financial liabilities and the internal credit balances. I have talked about the financial liabilities. The internal credit balances, in the case of the Old Age Security Fund, need no further comment because it no longer exists. Special accounts, on the other hand, still do exist and they are simply a method of carrying forward unused spending authority. What happens is that a sum is provided in appropriations, instead of being appropriated for current in subsequent fiscal years. It is then credited to the special account, shown as a liability and carried forward. It is simply an unused spending authority carried forward.

Deferred credits include mainly the interest which has not been paid, in other words, deferred and capitalized interest. These interest sums are also included in assets so that this deferred credit figure to a large extent is a form of reserve or, if you like, a provision against bad debts, whichever way you like to look at it. You will find that this point is picked up in the Study of the Accounts of Canada and the suggestion is that insofar as this item has this characteristic it should be offset against the assets. I might say that the Study of the Accounts of Canada also suggests that the Special Accounts be deleted. There is also within deferred credits a small item, unamortized premiums on loans, which the study also suggests should be deleted, but is very small.

Now if I might move the statement of assets, again this has the same characteristics as the statement of liabilities in that it covers financial assets and certain internal debit balances. If you look at Item 9, you will see that capital assets are shown simply as \$1. In other words, this statement does not include physical capital assets in the form of land, buildings, furniture, equipment and inventories, with one exception. The exception is really in Item 2, where there is an entry for departmental working capital advance. Some of these advances have financed the acquisition of physical assets and inventories. In the case of values, I think you should notice that the large items on this particular statement are advances, loans and investments, you will find that item 5 shows a total of—I cannot see it myself, I am afraid—\$18 billion and the external loans and advances are \$2.7 billion; of course, the Canada Pension Plan investment fund is really mainly sums we lent to provincial governments. So there is a total of loans shown on this statement of over \$28 billion. So valuation is of some significance, as I think Mr. Macdonell would agree. The system of valuation that has been used, and is used at

[Interpretation]

moment. Les comptes d'ordre, voici un article de comptabilité qui n'a pas été tout à fait expliqué. Ensuite nous avons la dette non échue, qui représente bien sûr un article très important.

J'aimerais souligner, maintenant que nous avons revu brièvement tous ces articles que certains d'entre eux peuvent être inscrits à l'actif. Par exemple, le Régime de pension du Canada peut être relié au Fonds de placements du Régime de pension du Canada. Par ailleurs, certaines valeurs détenues en fiducie et incluses dans l'actif peuvent être inscrites au passif aux fins de faire des dépôts dans les comptes de fiducie; le total de la dette non échue comprend certaines valeurs détenues au compte de portefeuille ainsi que par le Fonds de placements du Régime de pension du Canada qui figure à l'actif.

J'aimerais maintenant expliquer la composition du passif et m'arrêter aux articles que j'ai laissé tomber, il y a un instant. Vous avez ici une division entre le passif financier et les soldes créditeurs internes. J'ai déjà parlé du passif financier. Pour ce qui est du solde créditeur interne, dans le cas du Fonds de sécurité de la vieillesse, il est inutile d'apporter d'autres commentaires puisque ce dernier n'existe plus. Mais les comptes spéciaux existent toujours; il s'agit simplement d'une méthode permettant de reporter les crédits non dépensés. Il se passe ceci: un montant est approuvé, mais au lieu de l'être pour l'année financière courante et les années subséquentes, le crédit est porté à un compte spécial, comme passif et ensuite reporté. Il s'agit donc d'un report.

Les créances différées comprennent surtout l'intérêt qui n'a pas été versé. En d'autres termes, l'intérêt différé et l'intérêt accumulé. Cet intérêt figure également à l'actif faisant donc du chiffre des créances différées dans une grande mesure une forme de réserve ou si vous voulez une garantie en cas de mauvaise dette selon la façon que vous envisagez la question. Cette question est relevée dans l'Étude des Comptes du Canada et on y propose que, dans la mesure où l'article comporte cette caractéristique, on devrait plutôt le déduire de l'actif. J'ajouterais que l'Étude des Comptes du Canada propose également l'abolition des comptes spéciaux. On trouve également sous la rubrique créances différées un petit article, primes non amorties sur emprunts qui, selon les constatations de l'étude, devrait être rayé, mais c'est une toute petite question.

Si je peux maintenant passer à l'état de l'actif qui, je le répète, montre les mêmes caractéristiques que l'état du passif en ce sens que l'actif financier et certains soldes débiteurs internes y sont inclus. Si vous regardez l'article 9, vous verrez que la somme inscrite à l'actif immobilisé n'est que d'un dollar. En d'autres termes, le bilan n'inclut pas ces biens immobiliers; terrains, immeubles, meubles, équipement et inventaires, à une exception près. L'exception est l'article 2, avances de fonds de roulement des ministères car certaines de ces avances ont servi à financer l'acquisition de biens immobilisés et d'inventaires. En ce qui concerne les valeurs, vous constaterez que les postes principaux sont constitués d'avances, de prêts et d'investissements; le poste 5 représente un montant global de 18 milliards de dollars, tandis que les prêts extérieurs ainsi que les avances s'élèvent à 2.7 milliards. Le fonds d'investissement du Régime des pensions du Canada est constitué essentiellement d'argent que nous avons prêté aux gouvernements provinciaux. Donc le montant global des prêts s'élève à plus de 28 milliards de dollars. La valeur des postes a été estimée de la façon suivante: les postes figu-

## [Texte]

the moment, is that items shown on the statement of assets are valued at historical costs or at written-down values authorized by Parliament. For example, in the case of the CNR there are a couple of capital reconstructions which took place, I think, in 1935 and 1952, which led to a considerable writing down in terms of the recorded value of these assets, and these written-down values are reflected in the statement II today.

• 1130

In the *Study of the Accounts of Canada* there is a change proposed and that is that where there is a provision for forgiveness, or where there is a means of reasonably calculating the amounts of loans that would not be repaid, in those specific cases these factors should be taken into account in valuing the assets.

I would now like to talk about the composition of assets in the same way as I talked about the composition of liabilities, and in so doing I again have distinguished the internal debit balances. You will see, first of all—if I may move to the internal debit balances first—the departmental working capital advances are \$773 million. There is a proposal in the study that they be deleted. Similarly, in the case of the unemployment insurance account there is a proposal that the noninterest-bearing advances to that account be deleted. The fact is there are others that are recoverable, and which can be regarded as financial assets. In addition, the deferred loan amortization charges are also suggested for deletion, the balance of deferred charges being deducted from the actual liability from expense accounts.

I would also like to point out that this particular statement is slightly different from the one that is actually signed, although I can assure you that all the figures are still in the public accounts in the schedules to the statement. I have shown the cash in a fashion that reveals clearly the cash in Receiver General accounts, the balance being cash in transit in other accounts. I have also shown, underneath, the securities and the securities investment Account, which happen to be the securities of the Government of Canada. And if you look under the C.P.P. Investment Fund, I have also distinguished the Government of Canada's securities.

The reason for doing that is that these securities can be related to certain liabilities as can, of course, the provincial securities in the C.P.P. Investment Fund, and you will find proposals to offset these particular assets against liabilities in the *Study of the Accounts of Canada*.

I am coming to my last main statement, which is the statement of the financial operations of the Government of Canada. This particular statement is not signed, but it does bring together all the transactions of the Government of Canada, and when I say "all the transactions" I mean the cash transactions, the internal transactions, including the accruals and the deferrals, in other words, this is a global statement.

I have dealt with budgetary transactions and I do not propose to repeat what I said. I am going to move straight into the nonbudgetary transactions shown here. They include, in the case of receipts revenue allocated to a special purpose—we show that earlier—include the internal funds transferred from budgetary appropriations as well as receipts from sales of financial assets and receipts from the incurring of financial liabilities.

## [Interprétation]

rant à l'actif sont estimés soit à leur coût historique, soit aux valeurs réduites autorisées par le Parlement. Ainsi en ce qui concerne le Canadien National, des travaux de reconstruction effectués en 1935 et en 1952 ont entraîné une réduction sensible de la valeur de ces immobilisations, ces réductions se retrouvant dans les comptes que nous étudions aujourd'hui.

L'Étude des Comptes du Canada propose une modification aux termes de laquelle on tiendrait désormais compte dans le calcul des avoirs des dispositions autorisant la remise des prêts ainsi que du montant de prêts qui n'auront pas été remboursés et que l'on aura pu chiffrer avec exactitude.

Je voudrais maintenant vous dire quelques mots au sujet des différents éléments constitutifs de l'actif, comme je l'ai déjà fait pour le passif et ce faisant, il faut tenir compte des soldes débiteurs internes. En ce qui concerne ceux-ci, les avances de capitaux d'exploitation des ministères se montent à 773 millions de dollars, montant que l'Étude propose de supprimer. De même dans le compte de l'Assurance-chômage, il a été proposé de supprimer les avances ne produisant pas d'intérêts. Il existe en effet des avances qui sont recouvrables et que l'on peut donc considérer comme faisant partie de l'actif financier. On a en outre proposé la suppression des charges pour amortissement des prêts différés, le solde de ces charges différées étant déduit du passif réel des comptes de dépenses.

Je vous signale par ailleurs que ce compte diffère quelque peu de celui qui est réellement signé, bien que tous les chiffres figurent dans les comptes publics, notamment aux annexes de cet état. Les liquidités sont inscrites de façon à faire ressortir clairement l'encaisse dans les comptes du receveur général, le solde étant constitué d'argent liquide en transit dans d'autres comptes. Vous trouverez en-dessous les valeurs mobilières ainsi que le compte des investissements constitué par les titres appartenant au gouvernement du Canada. Le compte d'investissement du Régime des pensions du Canada comporte un poste distinct pour les obligations du gouvernement du Canada.

Nous avons procédé de la sorte parce que ces obligations ont un rapport direct avec certains postes figurant au passif, comme c'est le cas par exemple des obligations provinciales du fonds d'investissement du Régime des pensions du Canada. L'étude des Comptes du Canada suggère de compenser cet actif par certains postes figurant au passif.

J'en arrive maintenant au dernier compte qui est celui des transactions financières du gouvernement du Canada. Cet état n'est pas signé bien qu'il réunisse toutes les transactions du gouvernement canadien, lesquelles comportent notamment les transactions en espèces, les transactions internes, y compris les comptes d'exercice et les comptes différés, ce qui veut dire qu'il s'agit d'un état global.

Je ne vais pas répéter ce que j'ai déjà dit au sujet des transactions budgétaires et nous passerons donc immédiatement aux transactions non budgétaires. Dans le cas des produits et recettes réservés à un usage particulier, vous l'avez vu tout à l'heure, cela comprend les fonds internes transférés de crédits budgétaires, le produit des ventes d'actifs financiers ainsi que les sommes obtenues en contractant des dettes.

[Text]

• 1135

Now, moving to non-budgetary payments, they include also expenditure from revenue and other receipts that were allocated to a special purpose. You can see the Old Age Security fund, the Canada Pension Plan, the Unemployment Insurance Plan, for example, but it also includes expenditure financed by internal transfers from budgetary appropriations to non-budgetary accounts, and any outlays to acquire financial assets and similarly any outlays to retire financial liabilities and, of course, you can see the composition of these various receipts and payments in this table.

Now the deficit on non-budgetary transactions was another \$361 million which, when added to the budgetary deficit of \$1.146 billion produced an over-all deficit of \$1.507 billion. Now this deficit and an addition of \$2.4 billion to the Receiver General bank balances was financed by net borrowing of \$3.9 billion to unmatured debt transactions.

Now gentlemen, when you get down to that line: Total Budgetary and Non-Budgetary, you really have the total government budget for whatever purpose, whether for current or for capital, shown there. The transaction values themselves at \$54.1 billion and \$55.6 billion—that is, for receipts and payments. Remember that they include internal and non-cash transactions as well as cash transactions, but nevertheless the \$1.5 billion is the over-all deficit in that year 1974-75 for the government on all accounts, and that is the deficit that has to be financed. In this case it was more than financed by the borrowing because there was quite clearly some desire to add to the Receiver General's cash balances.

Now, gentlemen, I would just like to show you how these five statements are in fact an integrated set, and this is my last slide.

Now, gentlemen, these are net figures. I had to use net figures because if I had used totals I could not have got it on a slide. But if you would care to look at the table you have before you of the financial operations of the Government of Canada, you will see that the column "Net" corresponds with the same items which you will see in that table.

Don, could you obtain the table on the composition of assets and liabilities? Probably the assets would do quite well.

Well, gentlemen, if you will just look at Loans to Crown corporations, \$1,583 billion, and Foreign Exchange Reserve Accounts—could you put the other one back on?

You will see that in the middle, No. 5, \$1,583 billion, Loans and Advances to Crown corporations and foreign exchange reserves are exactly the same figures as was given on the composition of assets.

Mr. Chairman, I have provided copies of this document to the Clerk so that these items can be compared at leisure. For the moment I merely ask your indulgence to accept that these net figures do, in fact, agree with the ones you have seen in the earlier table. When the changes in assets are subtracted from the changes in liabilities, you get the net changes which are shown as surplus or deficit in the statement of financial operations of the Government of Canada.

[Interpretation]

Passons maintenant aux paiements non budgétaires: ceux-ci comprennent également les dépenses à partir de recettes et autres produits qui ont été réservés à un usage particulier. Vous avez, par exemple, la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada, le régime d'Assurance-chômage, mais cela comprend également les dépenses financées par des transferts internes de crédits budgétaires à des comptes non budgétaires; vous voyez également sur ce tableau les fonds utilisés pour l'acquisition d'actifs et le paiement de passifs financiers, ainsi, bien sûr, que la composition de ces différents produits et paiements.

Le déficit des transactions non budgétaires a représenté \$361 millions de plus qui, ajoutés au déficit budgétaire de \$1.146 milliards nous donne un déficit total de \$1.507 milliards. Ce déficit ainsi qu'une somme de \$2.4 milliards portés au compte du solde bancaire du Receveur général ont été financés par un emprunt net de \$3.9 milliards sous forme de dette non échu.

Messieurs, à la ligne: Total des crédits budgétaires et non budgétaires, vous avez sous les yeux le budget entier du gouvernement, qu'il s'agisse d'immobilisations ou de fonds courants. Les transactions qui sont de \$54.1 milliards et \$55.6 milliards, produits et paiements, comprennent les transactions internes et les transactions non liquides ainsi que les transactions en liquide, mais il n'en reste pas moins que la somme de \$1.5 milliard représente le déficit total pour cette année 1974-1975 et pour tous les comptes du gouvernement; c'est ce déficit qui doit être financé. Dans ce cas, il l'a été, et même plus, grâce à cet emprunt puisqu'on désirait nettement compléter le solde liquide du Receveur général.

Maintenant, je voudrais vous démontrer que ces cinq bilans font partie d'un tout; c'est ma dernière diapositive.

Messieurs, les chiffres que vous avez sous les yeux sont des chiffres nets. J'ai dû utiliser des chiffres nets car les totaux n'auraient pas tenu sur la diapositive. Si vous voulez bien consulter le tableau que vous avez sous les yeux et qui représente les opérations financières du gouvernement du Canada vous constaterez que la colonne «Net» correspond aux postes que vous avez sur ce tableau.

Don, voulez-vous passer au tableau sur la composition de l'actif et du passif? Il suffirait d'ailleurs de l'actif.

Messieurs, regardez le poste «Prêts aux sociétés de la Couronne», \$1,583 millions ainsi que le poste «Comptes de réserve en monnaies étrangères»... vous voulez remettre la précédente?

Vous constaterez au n° 5 que la somme de \$1,583 millions au titre de Prêts et Avances à des sociétés de la Couronne et Comptes de réserve en monnaie étrangère est identique à la somme qui représente la composition de l'actif.

Monsieur le président, j'ai donné au greffier des exemplaires de ce document pour que vous puissiez comparer ces chiffres à loisir. Pour l'instant, je vous demande de me faire confiance, vous pouvez être certains que ces chiffres nets sont conformes à ceux que vous avez vus dans l'autre tableau. Lorsque les changements dans l'actif sont soustraits des changements dans le passif, on retrouve les changements nets, qui apparaissent comme un excédent ou comme un déficit dans le compte rendu des opérations financières du Gouvernement du Canada.

[Texte]

Now, I also would like to draw your attention to item 13, increase in net debt, because that figure of \$1,146 billion equals the budgetary deficit, includes both the effects of budgetary and nonbudgetary transactions as well as unmatured debt transactions, which are shown at item 12. You will notice that the net changes in assets and liabilities, if you care to look at your statements, agree exactly with the figures which you already have; namely, \$7,139 million in both cases.

Now, gentlemen, there is no statement of changes in financial position in the Public Accounts. There is something fairly close to it in this form of changes in asset and liability balances but it is a balanced statement. It is not a statement which could be described as a change in financial position. I would just like to point to this particular table and show you that you could say here that the government added \$7,139 million to its liabilities in order to finance a budgetary deficit of \$1,146 million and additions of \$2.4 billion to its cash assets and \$3.6 billion to its other financial assets.

So here is another summary statement of the over-all results of the government's financial operations. I might say that if the cash transactions are taken out you could get another answer and, if you took out the internal transactions, you could get still another answer. I am making these points, gentlemen, because one of the reasons why there is no statement of financial position in the Public Accounts is that no one has yet defined what is the financial position of the government for the purposes of those statements.

Gentlemen, Mr. Chairman, I have presented a summary of the Public Accounts as they now exist. This summary has not referred to the national accounts nor has it referred to the Estimates nor has it referred to the sections on Crown Corporations in the study of the Accounts of Canada. So, while I have mentioned some recommendations, what I have discussed today by no means covers all the recommendations in the study. However, I have tried to show you why a number of the recommendations, those referring to the Accounts of Canada and the Public Accounts directly, were made in this particular study. I have also tried to indicate where they would improve the reporting in the Public Accounts. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Irvine. I am sure I express the views of all the Committee members when I say how grateful we are to you for your complete and lucid explanation of this very detailed study.

Since Dr. Irvine has stated he made copies of the charts available, is it agreed that these be distributed to the members at this time?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed? Thank you, gentlemen. Yes. Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** I do not know if this suggestion is respectable, but perhaps we could append it to today's proceedings and that would be quite interesting, I think, for future reference.

[Interprétation]

J'attire votre attention sur l'article 13, augmentation de la dette nette, car ce chiffre de 1,146 millions constitue le déficit budgétaire et comprend aussi bien les conséquences des opérations budgétaires et non budgétaires que les transactions de la dette non échues, indiquées à l'article 12. Si vous examinez les comptes rendus, vous noterez que les changements nets de l'actif et du passif égalent exactement les chiffres déjà signalés; c'est-à-dire, 7,139 millions de dollars dans les deux cas.

Messieurs, dans les Comptes publics, il n'existe aucun compte rendu des changements dans la position financière. Cette forme de changement des soldes créditeurs et débiteurs y ressemble beaucoup mais c'est un état balancé. Ce n'est pas un état de compte qui indique le changement dans la position financière. Selon ce tableau particulier, on pourrait dire que le gouvernement a ajouté 7,139 millions de dollars à son passif afin de financer un déficit budgétaire de 1,146 millions de dollars et d'ajouter 2.4 milliards de dollars à son avoir en espèces et 3.6 milliards de dollars à ses autres actifs financiers.

Voici donc un aperçu des résultats généraux des opérations financières du gouvernement. Si vous soustrayez les opérations au comptant, cela donnerait une autre aspect, et si vous soustrayez les opérations internes, vous auriez une troisième aspect. Messieurs, j'ai souligné ces points afin d'indiquer que l'une des raisons pour laquelle il n'existe pas un état de la position financière dans les comptes publics, c'est que personne n'a encore défini quelle est la position financière du gouvernement aux fins de ces comptes.

Monsieur le président, messieurs, voilà un résumé des Comptes publics actuels, mais il ne comprend ni les comptes nationaux, ni le Budget des dépenses, ni les sections portant sur les sociétés de la Couronne, dans les Comptes du Canada. Donc, quoique j'aie mentionné quelques recommandations, ce que j'ai dit aujourd'hui n'inclut pas toutes les recommandations de l'étude. Toutefois, j'ai cherché à démontrer pourquoi plusieurs des recommandations, portant directement sur les Comptes du Canada et les Comptes publics, font partie de cette étude particulière. J'ai voulu indiquer aussi comment elles pourraient améliorer les Comptes publics. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Irvine. Au nom des membres du Comité et de moi-même, je voudrais exprimer notre reconnaissance pour cette explication lucide et complète d'une étude très compliquée.

M. Irvine a dit qu'il disposait d'exemplaires des tableaux, êtes-vous d'accord pour qu'ils soient distribués immédiatement aux députés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** D'accord? Merci, messieurs. Oui, monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Si la suggestion est acceptable, peut-être pourrions-nous les imprimer en annexe au procès-verbal d'aujourd'hui, pour fins de consultation.

[Text]

**The Chairman:** Yes. It has been suggested by Mr. Lachance that we add the slides and comments by Dr. Irvine as an appendix to today's proceedings. Is that acceptable? Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed. Thank you very much for that suggestion, Mr. Lachance.

Now, gentlemen, we were to have a presentation by Mr. Glenn Ross of Coopers & Lybrand, Ottawa. Unfortunately, he was in Toronto and due to weather conditions he could not be with us this morning.

We also want to welcome the Parliamentary Secretary, Mr. Lloyd Francis, to the Minister, who we are glad to have with us today and we hope that he will be able to be with us at as many meetings in the future as possible.

Gentlemen, at this point the meeting is open to questions. I hope that you will keep your questions as relevant as possible to the presentation that has been made to us by Dr. Irvine.

Are there any questioners of the presentation? I realize that at this point we are all somewhat swamped with paper.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Chairman.

• 1145

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I think it is quite difficult for us members now to have digested all that was presented so well to us. You do not see many hands being raised to ask questions because we are just trying to see what people are trying to bring to our attention to make sure that we grasp it. This is the main problem right now. We have heard lots of things about balance sheet and compared statements, and so on, which would be the best way to prepare them and to change the presentation right now; but of course, the experts that are with us this morning are in a much better position than we are to state as many remarks as they did compared to ours. So I do not believe I would have any questions at this time anyway. I would like further examining of whatever has been submitted.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leblanc. I, as your Chairman, would have a question, if I may take the right to do so at this time.

When Dr. Irvine was making his presentation, he referred on page 21 to an item under paragraph (e) which is entitled "Interest Due and outstanding." It shows an increase in outstanding interest of something like \$278,243,558. I believe you commented at that time that you could not understand why anyone would not collect their government interest. My question to you, Dr. Irvine, is, would this sum possibly represent interest due on bonds that have been purchased, we will say, in 1970 for a write-off in 1978, at which time the interest has practically doubled on those bonds? If you purchase, I think, a \$1,000 bond around that period and hold it to maturity, by 1978 instead of \$1,000 you will receive—if all the coupons are intact—a payment of something like \$2,000. Would that figure, by any chance, arise in your financial statements as a result of people desiring to get the full amount of interest on their bonds, and leaving them lie in the bank until 1978 until they mature?

[Interpretation]

**Le président:** Oui. M. Lachance suggère que nous imprimions les diapositives et les remarques de M. Irvine en annexe au procès-verbal d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** D'accord. Merci bien de la suggestion, monsieur Lachance.

Messieurs, aujourd'hui nous devons entendre le mémoire de M. Glenn Ross de Coopers & Lybrand, Ottawa. Malheureusement, il est à Toronto, et à cause du mauvais temps, il ne peut être avec nous ce matin.

Nous voulons souhaiter la bienvenue au Secrétaire parlementaire du ministre, M. Lloyd Francis, que nous sommes heureux d'avoir parmi nous aujourd'hui, et nous espérons qu'à l'avenir, il sera des nôtres à autant de réunions que possible.

Messieurs, nous sommes donc prêts à recevoir vos questions. J'espère qu'elles se rapporteront surtout à la présentation de M. Irvine.

Y a-t-il des questions sur la présentation? Je me rends compte que pour l'instant nous avons sous les yeux une montagne de documents.

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Je crois qu'il nous sera assez difficile de digérer tout le matériel que l'on nous a si bien présenté. On ne voit pas beaucoup de mains levées car nous tentons de voir quels sont les traits saillants de la présentation afin de nous assurer d'avoir bien compris. Telle est présentement notre principale difficulté. Nous avons entendu beaucoup de choses au sujet des bilans et des états comparés, et ainsi de suite, on a parlé du meilleur moyen de les préparer et d'en changer la présentation dès maintenant; mais évidemment, les experts qui comparaissent devant nous ce matin sont mieux placés que nous pour comprendre la situation et c'est pourquoi leurs observations sont beaucoup plus nombreuses que les nôtres. Donc, je n'ai aucune question à poser pour l'instant. Je voudrais examiner davantage ce qui nous a été présenté.

**Le président:** Merci, monsieur Leblanc. En ma qualité de président, j'aurais une question à poser si les honorables députés sont d'accord.

Lorsque M. Irvine a présenté son exposé, à la page 21 il a fait allusion au poste figurant à l'alinéa e) intitulé «Intérêts échus et non payés». Ce poste indique qu'il y a eu une hausse des intérêts non payés d'environ \$278,243,558. Je crois que vous avez fait observer à ce moment-là que vous ne compreniez pas pourquoi on ne perçoit pas ses intérêts auprès du gouvernement. Je voudrais vous demander, monsieur Irvine, si cette somme pourrait représenter des intérêts échus des obligations d'épargne qui ont été achetées, par exemple, en 1970, pour être amorties en 1978, époque à laquelle l'intérêt aura pratiquement doublé? Je crois que si l'on a alors acheté des obligations d'une valeur de \$1,000 et qu'on les conserve jusqu'à maturité, en 1978 au lieu de recevoir \$1,000, si tous les coupons sont intacts, on touchera environ \$2,000. Se peut-il qu'un tel chiffre figure à votre bilan parce que les personnes qui ont acheté des obligations veulent en tirer l'intérêt maximum et les laissent en banque jusqu'à 1978 au moment où elles auront atteint leur maturité?

## [Texte]

**Dr. Irvine:** Yes, sir, that is correct, with the exception that, of course, the compound and bonus interests are provided for separately under 18, but the normal interest is included. I beg your pardon, sir. I am not quite certain I have understood you correctly. Are you talking about the item 1.4 billion or 700 million odd?

**The Chairman:** I am talking about the 1.407 billion, March 31, 1975, on page 21 of your presentation, Item (e), which is entitled "Interest Due and outstanding."

**Dr. Irvine:** That is the one that puzzles me.

**The Chairman:** Yes, that is what you said when you made your presentation.

**Dr. Irvine:** The Interest accrued is under (f).

**The Chairman:** I am sorry. Oh, yes.

**Dr. Irvine:** Interest accrued is under (f). Item (e) is "Interest Due and outstanding." Now, this \$278 million does not really surprise me very much, because there are a lot of bonds which have interest payable on February 1 and March 1, and people do not claim them for a month or so. That happens. So the year-end increase really is of no concern, but I do not understand why people do not claim their interest.

**The Chairman:** There is another point that you made which rather puzzles me—more than one point puzzles me this morning in your presentation, I might add, but I, along with other members have been trying to follow it as well as possible—you stated on page 24 of your presentation, when you were referring to the composition of liabilities, deferred credit consists mainly of deferred and capitalized interest. This seemed to me to be—Such amounts are also included in assets so that, in so far as they are shown in liabilities, they are a form of reserve against certain items reported as assets. There seems to me to be a conflict between these figures, and I basically find it difficult to understand interest due and outstanding and interest accrued. Just what is the difference between those two terms?

• 1150

**Dr. Irvine:** I beg your pardon. The interest due and outstanding does include the Canada Savings Bonds because it is still due and outstanding and they have not claimed that. The interest accrued is interest that has accrued on a bond that is not yet payable because the due date for the interest payment has not yet arrived.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** I am puzzled like everyone else, but I would like to have something more on the last portrait he gave us, the last graph. That is about the changes in assets and liabilities related to financial operations. You told us you added cash on hand and internal operations. But if you strike out those two items, then it will change the portrait completely. I would like to know whether in the outline study there has been some suggestion of how to present this and whether there is any suggestion of how to present this, either as it is here or having the cash and then striking it out or having the internal operations struck out. Do you follow me?

## [Interprétation]

**M. Irvine:** En effet, monsieur, vous avez raison, sauf évidemment que les intérêts composés et les bonis sur obligations d'épargne figurent au poste 18, mais l'intérêt normal est compris. Je vous demande pardon, mais je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre question. Parlez-vous du poste de 1.4 milliard ou de 700 millions?

**Le président:** Je parle du chiffre de 1.407 milliard au 31 mars 1975, figurant à la page 21 de votre exposé, au poste e), qui s'intitule «Intérêts échus et non payés».

**M. Irvine:** Je ne sais pas exactement.

**Le président:** Oui, c'est ce que vous avez dit lorsque vous avez présenté votre exposé.

**M. Irvine:** L'intérêt couru figure au poste f).

**Le président:** Je m'excuse. Vous avez raison.

**M. Irvine:** L'intérêt couru figure au poste f). Le poste e) s'intitule «Intérêts échus et non payés». Ce chiffre de 278 millions de dollars ne m'étonne pas tellement puisqu'il y a beaucoup d'obligations d'épargne dont les intérêts sont payables le 1<sup>er</sup> février et le 1<sup>er</sup> mars et les gens prennent habituellement un mois environ avant de les réclamer. Cela arrive. Ainsi la hausse en fin d'année n'est aucunement inquiétante, mais je ne comprends pas pourquoi les gens ne demandent pas leurs intérêts.

**Le président:** Vous avez soulevé un autre point qui m'a rendu un peu confus, je dois dire que plus d'un point de votre exposé de ce matin m'a rendu confus, mais j'ai tenté ainsi que les autres députés, de vous suivre le mieux possible. Vous avez déclaré à la page 24 de votre mémoire, lorsque vous avez parlé de la composition du passif, que les créances différées se composent surtout de l'intérêt différé et capitalisé. Il me semblait que ces montants étaient également inclus dans l'actif et que s'ils étaient indiqués dans le passif, ils constituaient en quelque sorte une réserve par rapport à certains postes figurant dans l'actif. Or, il me semble que ces chiffres ne correspondent pas et j'ai beaucoup de mal à comprendre la différence entre les intérêts échus et non payés et les intérêts courus. Pouvez-vous m'expliquer cela?

**M. Irvine:** Les intérêts échus et non payés s'appliquent aux obligations d'épargne du Canada étant donné qu'ils sont dûs mais n'ont pas encore été réclamés. Les intérêts courus, sont ceux qui n'ont pas encore été payés sur une obligation parce que la date du paiement des intérêts n'est pas encore échu.

**Le président:** Merci. Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Je suis un peu perplexe, comme tout le monde, mais j'aimerais avoir d'autres détails sur le dernier graphique qui nous a été présenté. Il s'agissait des modifications de l'actif et du passif à la suite de certaines opérations financières. Vous nous avez dit que vous ajoutiez l'encaisse et les opérations internes. Cependant, si vous supprimez ces deux postes, cela change tout. J'aimerais savoir si, dans votre exposé, vous suggérez une façon quelconque de présenter ces différents éléments, que ce soit de la façon qui nous est exposée ici ou bien en supprimant l'encaisse et les opérations internes. Me suivez-vous?

[Text]

**Dr. Irvine:** No, I am not sure that I do. Are you referring to my very last slide?

**Mr. Lachance:** Yes, page 32 of your presentation.

**Dr. Irvine:** I am sorry, that particular slide was only put in here for purposes of explanation, to show that the five statements are an integrated whole. That was all it was. The study itself does not refer to this particular slide. It was purely an explanatory one that I put in here to help the Committee to see that you have five statements that in fact are integrated one with the others.

**Mr. Lachance:** But my point is that you added that nobody knows exactly how to define what are changes in the financial operations.

**Dr. Irvine:** No, no, I am sorry. This is a technical point, if I might explain. Perhaps Mr. Macdonell knows more about it than I do, but there was a proposal, I think a year or so ago, from the Canadian Institute of Chartered Accountants, that statements of changes in financial condition should be produced. In fact, such statements do appear in Volume III for quite a number of Crown corporations. They are perfectly valid statements because they are showing changes in working capital, and they are taking working capital as being the measure of change in financial condition.

But when you move into the field of government—at least as far as I know, Mr. Macdonell may know better than I do—there is as yet no agreed measure of financial condition. This is the point I was making. I was trying to point out that you could get more than one statement in government depending upon what item you chose. Mr. Douglas, for example, in his statement earlier before this Committee, used the change in, I think, the unmatured debt as the measure of change in financial condition. I would not argue against that. I would merely say that is one statement of change in financial condition and I think there are others.

But let me make myself quite clear on this. I am being by no means dogmatic on the subject. I am simply saying that I see this as an area where there has to be more work done in order to arrive at an appropriate type of table, whatever it may be. I suspect that there will be more than one table, depending on the purpose. But again, I am not going to be dogmatic on this at all. I am merely indicating that there is an area here where I think more work has to be done, and I believe an active back-up point was made. I am not sure whether it was by you, Mr. Macdonell, or by Mr. Douglas. It was certainly made by someone, and really that is all I am saying.

**The Chairman:** Mr. Lachance.

• 1155

**Mr. Lachance:** Have there been any suggestions in the accounts committee review, or something of that sort, about that kind of a statement to be included or in what form it is to be included? I do not know who can answer that.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would like to congratulate Dr. Irvine. Despite the fact that he is a perfectionist, as I think anyone who works with him realizes, he has made an excellent stab at exactly what the Independent Review Committee is proposing, and that is, a statement in changes of financial position, now that we could prepare it

[Interpretation]

**M. Irvine:** Pas tellement. Vous voulez parler de la dernière diapositive?

**M. Lachance:** Oui, à la page 32 de votre exposé.

**M. Irvine:** Cette diapositive ne vous a été présentée qu'à titre d'information, afin de vous montrer que les cinq états financiers ne font qu'un. L'exposé lui-même ne traite pas de la diapositive en question, car elle ne vous a été présentée qu'à titre d'information, afin de vous aider à bien comprendre que ces cinq états financiers ne faisaient en fait qu'un.

**M. Lachance:** Oui, mais vous avez dit que personne ne pouvait définir exactement ce qu'étaient des changements aux opérations financières.

**M. Irvine:** Pas du tout. C'est simplement un détail technique que je vais vous expliquer. M. Macdonell en sait sans doute plus que moi à ce sujet mais il me semble qu'une proposition lui a été faite, il y a environ un an, par l'Institut canadien des experts-comptables afin que toute modification de la situation financière apparaisse dans un état financier. En fait, de tels états financiers apparaissent dans le Volume III pour un grand nombre de sociétés de la Couronne. Il s'agit d'états parfaitement valides puisqu'ils indiquent toute modification du capital de roulement, celui-ci étant l'instrument d'évaluation de la situation financière.

Cependant, en ce qui concerne le gouvernement, je pense que M. Macdonell pourrait vous donner une réponse plus précise. En effet, aucun instrument de mesure n'a encore été défini en ce qui concerne la position financière. J'essaie justement de vous expliquer qu'il peut y avoir plusieurs états financiers selon le poste que vous choisissez. M. Douglas, par exemple, vous a déjà dit qu'au gouvernement le changement dans les dettes non échues sert d'instrument d'évaluation de la situation financière. Je n'ai rien à redire à cela; j'ajouterais simplement qu'il y a d'autres façons d'indiquer toute modification de la situation financière.

Mais comprenez-moi bien. Je n'essaie absolument pas de me montrer dogmatique sur ce sujet. Je pense simplement que c'est une question qui mérite d'être examinée de façon plus approfondie afin d'en arriver à un barème adéquat, si vous voulez. Il peut d'ailleurs y en avoir plusieurs, selon les objectifs poursuivis. Cependant, et je le répète, je ne suis pas du tout dogmatique; je vous indique simplement que c'est une question qui devrait être explorée davantage; d'ailleurs, quelqu'un l'avait déjà fait remarquer, je ne sais pas s'il s'agissait de M. Macdonell ou de M. Douglas.

**Le président:** Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Dans son rapport, le comité indépendant de révision a-t-il proposé d'inclure un état de ce genre et a-t-il dit sous quelle forme on devrait le présenter? Je ne sais pas qui peut répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais féliciter M. Irvine. Bien qu'il soit un perfectionniste, comme peut le constater quiconque travaille avec lui, il a décrit exactement ce que le comité indépendant de révision propose, à savoir, un état faisant voir l'évolution de la situation financière. Cependant, nous pourrions le préparer de quarante

[Texte]

in 40 different ways. But I think the parliamentarians would be interested only in one and this to me is an excellent start.

So it is exactly what the Independent Review Committee recommended. It is the type of thing that Mr. Douglas referred to in his statement the other day and, again, I congratulate Dr. Irvine on a very meaningful statement. I think that may be what Mr. Lachance is driving at. Sure, this can be changed and improved and lots of other statements can be prepared, but I think our objectives are to try to cause to be presented to Parliament and to this Committee, statements that mean something. Of all the statements that Dr. Irvine presented this morning, this one means more to me than all the rest put together.

**Mr. Lachance:** Exactly. I am not an accountant but this one is more understandable than all the others taken separately and I want to know whether in future accounts there will be a better way to set out this thing.

**The Chairman:** Yes. Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** May I have your permission, sir, to ask Mr. Desautels and Mr. Douglas to come close to a microphone, particularly Mr. Desautels who is our Director General of Public Accounts. He has made quite a study of these. He is on loan to us from the firm of Clarkson, Gordon. There is no connection but the Chairman of the Independent Review Committee was a retired partner of the same firm. I am sure Mr. Desautels is not likely to challenge the recommendation of the Independent Review Committee but I think he could speak with more feeling on this particular subject, sir.

**The Chairman:** Yes. Thank you, Mr. Macdonell.

Mr. Desautels.

**Mr. L. Denis Desautels** (Director General Public Accounts and International Audits, Auditor General's Office): Thank you.

The Auditor General's Office in reviewing the report of the group that studied the accounts of Canada came to the conclusion, in agreement with what the Independent Review Committee suggested, that there should be a separate financial statement which would be part of the main financial statement. This is perhaps one point where we feel the recommendations of the study are not completely clear.

The study refers to such a statement of change in financial position or the Statement of Financial Transactions but we are of the opinion that such a statement should be one of the three main financial statements included in Section 2 of the Public Accounts of Canada on which the Auditor General would give an opinion. That is perhaps where we do not seem to be completely in agreement. From our interpretation of your study, and this may be wrong, we do not get the impression that you recommend very distinctly that such a statement be moved up to become one of the main statements in the Accounts of Canada. So, that is perhaps the area where we are not in complete agreement.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

I have one further question before I call on other members of the Committee. Dr. Irvine, I would like to ask just how the method of valuing the capital assets of Canada was established?

[Interprétation]

façons différentes. Mais les parlementaires seraient intéressés à une seule de ces façons et c'est un bon début.

C'est exactement ce que le comité indépendant de révision a recommandé. C'est le genre d'étude dont a parlé M. Douglas l'autre jour et encore une fois je félicite M. Irvine d'avoir donné un exposé aussi exact. Je suppose que c'est ce dont veut parler M. Lachance. Certainement, cette méthode peut être modifiée et améliorée et on pourra préparer bien d'autres états, mais nous visons à présenter au Parlement et à ce comité des états financiers valables. Cet état financier est d'après moi le plus significatif de tous ceux qu'à présentés M. Irvine ce matin.

**M. Lachance:** Exactement. Je ne suis pas comptable, mais je comprends mieux celui-là que tous les autres pris séparément et je voudrais savoir si à l'avenir, cette question sera présentée de façon plus efficace.

**Le président:** Oui. Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Permettez-moi de demander à M. Desautels et à M. Douglas de s'approcher du microphone, surtout M. Desautels, qui est le directeur général des comptes publics. Il a fait une étude approfondie de ces états. Il nous a été prêté par la Société Clarkson, Gordon. Cela n'a aucun rapport, mais je dirais aussi que le président du comité indépendant de révision est un ancien associé de cette société. Je suis sûr que M. Desautels ne mettra pas en doute la recommandation du comité indépendant de révision, mais il pourrait probablement vous expliquer cette question plus en détail.

**Le président:** Oui. Merci, monsieur Macdonell.

Monsieur Desautels.

**M. L. Denis Desautels** (Directeur général des comptes publics et des vérifications internationales, bureau de l'auditeur général): Merci.

Lorsqu'il a examiné le rapport du groupe qui a étudié les comptes du Canada, le bureau de l'auditeur général a conclu, conformément à la proposition du comité indépendant de révision, qu'il fallait joindre à l'état financier principal un état financier distinct. C'est peut-être là où nous trouvons un manque de clarté dans les recommandations du comité.

Dans l'étude, on mentionne un état faisant voir l'évolution de la situation financière ou un état des transactions financières, mais nous croyons que cet état devrait faire partie des trois états financiers principaux figurant dans le chapitre 2 des comptes publics du Canada que commenterait l'auditeur général. C'est là où nous ne sommes pas tout à fait d'accord. D'après notre interprétation de votre étude, et nous avons peut-être tort, vous ne recommandez pas précisément que cet état fasse partie des états principaux des comptes du Canada. C'est peut-être là que nous ne sommes pas tout à fait d'accord.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

J'ai une autre question à poser avant de passer aux autres membres du comité. Monsieur Irvine, comment a-t-on déterminé la méthode pour évaluer l'actif immobilisé du Canada?

[Text]

**Dr. Irvine:** As I understand it, this is a long, historical process and as far as I am aware, almost from the beginning the process has been as I have said, that historical values were taken and write-offs could only be by the authority of Parliament. In other words, it was not left to the discretion of any official to change the value of assets which had been acquired by appropriations authorized by Parliament. This is my understanding of the process. I might say, sir, that this type of process is the one that is commonly used throughout what used to be the British Commonwealth and the reason for its use is that Parliament is sovereign, it authorizes expenditures; and, of course, when you are acquiring an asset, that is still an expenditure. Therefore, the asset is valued at the amount that was authorized by Parliament and that value cannot be altered except with the prior approval of Parliament. That is a historical answer to it; I am not suggesting that that would always be the case in the future, sir, but that is my understanding of why these things have been as they are. In other words, it is a historical relationship related to the position of Parliament.

• 1200

**The Chairman:** Thank you, Dr. Irvine.

I think the Committee members would also be interested in hearing the views of the Treasury Board on this particular matter. These are the views of Supply and Services. Mr. Osbaldeston or Mr. Mensforth, would you be interested in commenting on Mr. Irvine's statement and give us your views? Mr. Mensforth.

**Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Office of the Secretary of the Treasury Board):** Thank you, Mr. Chairman. My interpretation of your question was that it was aimed more at the evaluation of capital assets on the statement of assets and liabilities of Canada. I think most of us who come to the government as accountants from outside are rather startled when we see all the fixed assets of Canada carried on the statement of assets and liabilities as more or less a \$1 item. My understanding of this is that it stems from a decision made by the Minister of Finance, Mr. Drayton, way back in 1920, who established the liquidity concept—is this not correct?—of the valuation of capital assets and they were valued merely at \$1 on the statement of assets and liabilities?

**The Chairman:** Dr. Irvine.

**Dr. Irvine:** No, sir, that is not quite correct. An 1920 there was a study similar to the one we are now undertaking and that produced the Drayton concept which was that the assets to be shown on the balance sheet should be those that were capable of being liquidated or were revenue producing. In other words, it was a liquidity concept but at that particular time the application of this finding in no way inhibited the accountants of that day from recording physical assets. If you look at the statements of assets and liabilities you will find that they were carried but later—I cannot remember the exact date there was a change; I think it was somewhere in the thirties but I cannot remember exactly—it was decided at this later date to write off the value of the physical assets. So it was a change to the Drayton concept which came later and much latter which led to the practice that we have today of simply showing \$1 for our physical assets.

[Interpretation]

**M. Irvine:** A ma connaissance, c'est un processus qui existe depuis longtemps. Dès le début, comme je l'ai dit, on a tenu compte des valeurs d'origine et on a décidé que des sommes ne pouvaient être radiées que sur autorisation du Parlement. Autrement dit, aucun fonctionnaire n'a le droit de modifier la valeur d'actifs acquis au moyen de crédits autorisés par le Parlement. Voilà ma compréhension du mode d'opération. Ce mode d'opération était utilisé communément par les pays membres du Commonwealth britannique. Le Parlement qui est le corps souverain, autorise les dépenses. Lorsque vous faites l'acquisition d'un actif c'est en soi une dépense. L'actif est donc évalué au montant autorisé par le Parlement et la valeur est inchangéable sans l'approbation du Parlement. Je vous réponds d'un point de vue historique. Je suppose qu'il n'en sera pas toujours de même, mais selon mon entendement la situation actuelle s'explique ainsi. En d'autres termes, nous rattachons la relation historique à la position du Parlement.

**Le président:** Merci, monsieur Irvine.

Les membres du Comité désirent sans doute connaître les vues du Conseil du Trésor sur cette question. On nous a exposé celles des Approvisionnements et Services. Messieurs Osbaldeston ou Mensforth sont-ils intéressés à commenter les déclarations de M. Irvine? Monsieur Mensforth.

**M. S. Mensforth (Secrétaire adjoint, Division de l'administration financière, Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor):** Merci, monsieur le président. Si je comprends bien, vous essayez d'évaluer l'actif immobilisé qui figure à l'état de l'actif et du passif du Canada. La plupart d'entre nous qui travaillons au gouvernement comme comptables après une expérience dans le secteur privé, sommes surpris de constater que les immobilisations au Canada sont inscrites à l'état de l'actif et du passif comme poste de un dollar. Cette méthode de traitement résulte d'une décision prise par le ministre des Finances, M. Drayton, en 1920. Il avait créé, n'est-ce pas, le concept des liquidités, et celui de l'estimation des valeurs immobilisées. Et on les estimait à simplement à un dollar dans l'état de l'actif et du passif.

**Le président:** Monsieur Irvine.

**M. Irvine:** Je m'excuse, monsieur, c'est inexact. En 1920, une étude semblable à celle en cours a produit le concept Drayton. Les valeurs d'actif qui paraissent au bilan sont celles que l'on peut liquider ou qui sont productrices de revenus. En d'autres termes, c'est le concept des liquidités, mais, à ce moment-là, il n'empêchait pas les comptables d'inscrire les biens corporels. On voit que les états de l'actif et du passif portent ces mentions. La date exacte m'échappe mais, un peu plus tard, on a changé de méthode. Au cours des années 30, environ, on a décidé d'amortir la valeur des biens corporels. Ce changement du concept Drayton a conduit plus tard à la pratique utilisée aujourd'hui selon laquelle on inscrit les biens corporels à des postes d'un dollar.

## [Texte]

In actual fact, there is a statement in the Public Accounts which does show the value of a considerable number of capital assets which were acquired up to a certain point of time. It is the statement that shows the details of the net debt. You will find that in Volume 1.

I am sorry, Mr. Chairman, I addressed you in relation to financial assets which are still shown at cost on the balance sheet. I did not address myself to the physical assets but there was this historical situation where at one point in time the decision was taken by the government to write the physical assets, that is, land, building, inventories and the like, off to \$1.

My understanding is that one of the reasons for it—there may have been others—was simply the fact that the valuation of these physical assets was so difficult on the one hand and it was so difficult to keep track on the total inventory, inventory of building and lands as well as inventories in the more normal sense that this decision was taken.

• 1205

**The Chairman:** I wonder, Mr. Osbaldeston, if you could briefly point out the main proposals of the study and how they relate to Dr. Irvine's presentation concerning the public accounts.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board):** Thank you very much, Mr. Chairman.

I hope it will be helpful, Mr. Chairman, to the members if I try to, very briefly, sort of recap what is in the proposals and relate it back to Dr. Irvine. It will not be in his very precise manner and, therefore, there is a risk that I may make an error. But I hope, on the other hand, that by putting this in my own words, it will become a little clearer to the members.

The first proposition we put in our report is that the accounting identity of the Government of Canada be defined. I think, from what you have seen this morning, it is absolutely critical. That is where one begins, one has to define the entity about which one is going to keep the accounts. And that is the first proposition.

The second proposition, we state in this report that we have been using non-budgetary sort of loans to finance certain operations of the Government of Canada. Now we say in the report that, on occasion we have used loans and, on occasion we have used budgetary. The report suggests that this practice should be deceased and that we should indeed treat the same procurement in the same manner as opposed to the past practice where, on occasion we have procured such a new loan or established the financial mechanism with a loan, and in other cases, for almost the same contraction, we have used a budgetary. So I suggest that we treat them the same. That will clean up the asset statement. We will not be showing something as an asset because we used a loan to make this procurement. It will be shown as a budgetary and therefore it will include the asset statements.

The next proposition, again to improve the statement of assets, is elimination as has been done with the OAS. We are going to eliminate certain of those so-called assets, some of those special accounts you saw on the statement of assets and liabilities. And that, again, brings about an improvement, we believe, in the statement of assets and in the statement of liabilities.

## [Interprétation]

De fait, un état des comptes publics renferme la valeur d'un nombre important de biens corporels acquis jusqu'à une certaine date. Au volume 1, vous trouverez un rapport détaillé de la dette.

Monsieur le président, je le regrette, je n'ai parlé que des valeurs financières qui paraissent encore au prix coûtant au bilan. Je n'ai pas traité des biens corporels à cause de la situation historique selon laquelle le gouvernement a, un jour, décidé d'inscrire les biens corporels, terrains, édifices, stocks, à des postes d'un dollar.

Peut-être y a-t-il d'autres raisons mais, selon moi, on a adopté cette méthode de traitement simplement parce que l'évaluation des biens corporels était très difficile à faire, et qu'il était très difficile aussi de maintenir l'inventaire total des édifices et des terrains, ainsi que des stocks ordinaires.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston, pourriez-vous nous résumer brièvement les principales propositions comprises dans l'étude et leur rapport avec l'exposé de M. Irvine concernant les comptes publics.

**M. G. F. Osbaldeston (Secrétaire, Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor):** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'espère que cela sera utile, à vous, monsieur le président, et aux membres du Comité, que je fasse la récapitulation des propositions et établisse un rapport avec les propos de M. Irvine. Cela ne correspondra pas nécessairement à sa méthode très précise et il y a donc toujours risque d'erreur. Toutefois, j'espère que ma propre façon de m'exprimer rendra les choses plus claires pour les membres du comité.

La première proposition de notre rapport est de définir l'identité comptable du gouvernement du Canada; je pense que ce que vous avez observé ce matin vous fait voir une situation critique. Il faut, dès le départ, définir l'entité à laquelle se rapporte la comptabilité. Voici donc la première proposition.

La deuxième proposition expose que nous avons eu recours à des prêts non budgétaires pour financer certaines opérations du gouvernement du Canada. Nous déclarons donc dans le rapport que nous avons parfois utilisé des prêts et, d'autres fois, des fonds budgétaires. Le rapport suggère l'abolition de cette pratique et un mode uniforme d'approvisionnement, contraire à l'ancienne pratique, alors que nous obtenions parfois un nouveau prêt ou établissions un nouveau mécanisme financier à l'aide d'un prêt et que, dans d'autres cas, pour presque les mêmes fins, nous utilisions des fonds budgétaires. Je suggère donc que les modalités soient les mêmes. Ce sera un moyen de débayer l'état de l'actif. Nous ne pouvons porter quelque chose au compte de l'actif parce que l'obtention découle d'un prêt. La dépense aura été imputée au budget et la valeur pourra donc figurer dans l'état de l'actif.

La proposition suivante, vise toujours à améliorer l'état de l'actif, par élimination, comme dans le cas de la sécurité de la vieillesse. Nous allons radier certaines des valeurs d'actif comme nous les appelons, certains des comptes spéciaux que vous avez relevés dans l'état de l'actif et du passif. Nous y voyons aussi un moyen d'améliorer l'état de l'actif et du passif.

## [Text]

The next proposition was put that we improve the statement of assets by re-evaluating or revaluing some of those assets. Dr. Irvine pointed out that where we had a standard against which we could revalue, we would use that standard.

Secondly, the report suggests that, even where a standard may not exist, we would set up a reserve fund, a contingency fund—a contingency, if you like, for that debt or reduction of that asset. That is the next proposition. So, again an attempt to make the statement of assets and liabilities realer, I guess would be the word, more accurate.

The next proposition put in the study is that these financial summary statements be consistent, from the main estimates to public accounts to the national accounts. So, there is an attempt to make sure that when one grasps, if one can, these statements and indeed when one turns one's mind to the national accounts or the main estimates, one will find the same displays and therefore link one account to the other.

The next proposition, you noticed that Dr. Irvine raised the question of the expenditures occurring in April. He also pointed out that those April expenditures are shown on the statement of expenditures and revenues.

The proposition before you is that we change the present 30-day rule that those expenditures be shown directly against the fiscal year to which they apply, and that if, indeed, there are not sufficient funds that the funds be taken from the following fiscal year. The deficit thereby arising in the fiscal year just ending would be clearly shown. Again, an effort to improve the statement of expenditures and revenues by, if you like, more clearly identifying an expenditure with the year in which it occurs. Again, an attempt to improve that statement.

## • 1210

The proposition is put to you that we should show expenditures, a relative statement of expenditure and revenue, on a gross and a net basis. We believe if we do so, then there would be greater significance in that, since they will clearly represent the revenues and expenditures arising from financial transactions between the Government of Canada and a third party. It will again improve, we believe, that particular statement.

On annual lapsing, Dr. Irvine pointed out and the report points out that certain commitments are made into the future. In other words the sums do not lapse at the end of the fiscal year but a liability is incurred into incurred into the future. We are suggesting fundamentally that this question of annual lapsing should be tightened up and that indeed, as and when it is used, greater certainty be given as to the amount of the liability and greater certainty therefore arises in our accounts as to the nature and the amount of that liability and second, Parliament is forewarned as to the nature and amount of that future liability.

I guess, Mr. Chairman, those are the key recommendations and I stand to be corrected by all of my colleagues. In summary, they improve the definition of the Government of Canada. They put to you the methods of improving the statement of assets and liabilities and the statement of expenditures and revenues and they bring about improvements, we believe, in the practice whereby authority is

## [Interpretation]

La prochaine proposition vise à remettre en meilleur état l'état de l'actif par la réévaluation ou la revalorisation de certains postes de l'actif. M. Irvine a signalé que la revalorisation serait conforme à la norme quand elle existe.

Deuxièmement, le rapport suggère que même si la norme n'existe pas, nous aurions un fonds de réserve, une caisse pour éventualités—un supplément si vous voulez, pour combler une dette ou réduire un actif. C'est la proposition suivante. Ce serait rendre plus plausible, c'est-à-dire plus exact, l'état de l'actif et du passif.

L'étude propose ensuite que ces états financiers cadrent avec le budget principal, les comptes publics et les comptes nationaux. Nous cherchons donc à établir la correspondance de la présentation entre ces états et ces comptes divers, de façon que l'on puisse se reporter facilement d'un compte à l'autre, pendant l'analyse des comptes nationaux et du budget principal.

La proposition suivante touche à ce que M. Irvine a signalé concernant les dépenses d'avril; il a aussi fait remarquer qu'elles sont comprises dans l'état des revenus et dépenses.

La proposition que nous examinons présentement demande de changer la règle actuelle de 30 jours; que les dépenses soient directement imputées aux comptes de l'année financière concernée, et que, si les fonds sont insuffisants, les sommes soient imputées au budget de l'exercice financier suivant. Le déficit de l'exercice financier prenant fin serait ainsi nettement indiqué. Il s'agit donc de clarifier l'état des revenus et dépenses en attribuant des dépenses précisément à l'année durant laquelle elles ont été faites. Cela vise donc toujours à améliorer le bilan.

Nous vous proposons donc de faire l'état relatif des dépenses et du revenu, d'un côté sur une base nette, de l'autre sur une base brute. Cette méthode aura, croyons-nous, l'avantage de présenter clairement les revenus et les dépenses provenant des opérations financières effectuées entre le gouvernement du Canada et une tierce partie. Cela permettra également d'améliorer cet état particulier.

En ce qui concerne les crédits qui sont périmés en fin d'année, M. Irvine a insisté sur un point du rapport qui souligne que certains engagements sont pris sur l'avenir. En d'autres termes, les sommes ne sont pas périmées à la fin de l'année financière mais représentent un passif à long terme. Nous préconisons essentiellement que l'on reconsidère la question des sommes périmées à la fin de l'année afin d'assurer une plus grande certitude en ce qui concerne les sommes qui deviennent des éléments de passif pour les années ultérieures. Du même coup, nos comptes seront mieux garantis en ce qui a trait à la nature et au montant du passif, et en second lieu, le Parlement sera informé à l'avance de la nature et du montant du passif prévu dans le futur.

Je crois que ce sont là, monsieur le président, nos principales recommandations et je prie mes collègues de bien vouloir me corriger si je me trompe. En résumé, elles permettent de mieux cerner le rôle du gouvernement du Canada. Elles fournissent des moyens d'améliorer l'état de l'actif et du passif de même que l'état des dépenses et du revenu. Elles représentent également des améliorations

[Texte]

secured from Parliament for funds, namely the nonlapsing, etc.

In general terms, I think that is a summary of what we bring before your Committee.

**The Chairman:** Thank you Mr. Osbaldeston. I am sure this information will all be very helpful to have on the record.

Before I recognize Mr. Martin, we have with us Mr. Handfield-Jones the Director of Fiscal Policy Division, Department of Finance and I wonder, Mr. Handfield-Jones if you have any comment to make or any questions that you would like to put to Dr. Irvine.

**Mr. S. J. Handfield-Jones (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance):** Well, Mr. Chairman, perhaps I might just remind the Committee as to the proposals contained in the study specifically relating to valuation which has been discussed this morning.

The question of capital assets, physical capital assets, is discussed on page 101 and 102 of the study. The arguments given for not favouring carrying on the balance sheet of the physical capital assets of the government at other than the nominal value of one dollar is essentially the same reason that Dr. Irvine referred to which led to the write-off in the 1930's. That is the very considerable difficulties of valuation which would arise in order to capitalize buildings or land or equipment where it is necessary to provide for depreciation and it is very difficult to develop objective accounting rules for depreciation of assets given the great variety that are required by the Government of Canada. Second, the problem would arise in the area of government accounting which is such a headache to private accountants these days that is how one properly reflects the value of physical assets in inflationary periods when prices are rising. So, the study reflects the view that any attempt to capitalize physical assets would introduce subjective elements in the government accounts and would not appear to fully reflect the very great importance which must be attached to objectivity in government accounting.

I think the same sort of considerations arose in connection with the valuation of financial assets. Proposals are made for setting up specific reserves against certain types of financial assets, where it is possible to objectively compute what a proper reserve would be in terms of a statutory forgiveness provision, or some quantifiably measurable risk of loss, and recommendations are made to that effect. But in connection with a general reserve, as there is now, the existing reserve for losses on realization of assets, the study on pages 109 and 110 proposes that that general reserve should be deleted from the balance sheet, because in the words of the study, on page 109:

• 1215

... it was felt that such a provision for a general reserve would be very arbitrarily arrived at at...

And, therefore, would introduce subjective rather than objective elements in the government accounting. So these proposals, regarding the valuation of assets and the establishment of reserves reflected the importance the committee attached to building the accounts of Canada on an objective basis.

[Interprétation]

pratiques en garantissant l'autorisation du Parlement d'affecter des crédits, dont ceux qui ne sont pas périmés en fin d'année, etc.

Je crois avoir résumé de façon générale ce que nous soumettons aux membres de ce Comité.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Je suis persuadé qu'il sera très utile d'inscrire ces renseignements au compte rendu.

Avant de donner la parole à M. Martin, j'aimerais vous présenter M. Handfield-Jones, directeur de la Division de la politique fiscale, ministère des Finances. Monsieur Handfield-Jones, auriez-vous des observations à faire ou des questions à poser à M. Irvine?

**M. S. J. Handfield-Jones (Directeur de la Division de la politique fiscale, ministère des Finances):** Monsieur le président, j'aimerais attirer l'attention des membres de ce Comité sur les propositions contenues dans l'étude se rapportant spécifiquement à l'évaluation. Nous en avons déjà parlé ce matin.

La question de l'actif immobilisé, des biens corporels, est traitée aux pages 101 et 102 de ce rapport. Les arguments contre la discontinuation d'un bilan faisant état des biens corporels du gouvernement suivant la valeur nominale d'un dollar, revient essentiellement à l'argument mentionné par M. Irvine et qui a donné lieu dans les années 1930 à l'annulation des actifs. Cet argument se fonde sur les difficultés énormes qu'il y aurait à évaluer en termes de capital des édifices, des terrains ou des biens d'équipement sachant qu'il faut tenir compte de la dépréciation. Il est d'autre part très difficile de fixer des règles objectives permettant de mesurer la dépréciation de ces biens étant donné la diversité des biens utilisés par le gouvernement du Canada. Deuxièmement, en ce qui concerne la comptabilité gouvernementale, les comptables auraient affaire au même casse-tête que les comptables privés aujourd'hui, à savoir, comment refléter de façon exacte la valeur d'un bien corporel en pleine période d'inflation et de hausse de prix. Ce rapport souligne donc que toute tentative d'évaluer en termes de capital des biens corporels introduirait des éléments subjectifs dans la comptabilité du gouvernement, et ne saurait prétendre respecter les critères d'objectivité qui sont d'une importance capitale pour la comptabilité du gouvernement.

L'évaluation de l'actif financier soulève le même genre de considérations. Nous proposons donc de créer un fonds de réserve spécifique pour amortir certaines catégories d'éléments d'actif financier, lorsqu'il est possible d'évaluer objectivement quel serait le montant dudit fonds de réserve au regard d'une disposition obligatoire de renonciation de créance, ou d'un risque de perte quantifiable. Parlons maintenant de la réserve générale. La réserve existante couvre les pertes de la réalisation d'actif et l'étude à la page 112 propose que la réserve générale soit retirée du bilan puisque:

... on a estimé qu'une telle disposition pour réserve générale serait établie de façon très arbitraire...

Donc, cela introduirait des éléments subjectifs plutôt que des éléments objectifs à la comptabilité gouvernementale. Les propositions ayant trait à l'évaluation de l'actif et à l'établissement de réserves reflètent l'importance que le Comité a attachée à la constitution des comptes publics du Canada sur une base objective.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Handfield-Jones. I have two questioners and I hope we can—Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Chairman, on a point of clarification, while we have here officials of the Department of Finance and Treasury Board and the Auditor General. There is one thing about which I am always very confused: how is it that the Auditor General has to make his report to the Department of Finance and we deal only with the Treasury Board? Is that not confusing? Would it be better if the Auditor General were to make his report to the Treasury Board? We deal with the Treasury Board all the time. I do not see the role of the Department of Finance at all and I am confused, because I tried to get an explanation before on that issue and nobody seems to know the rationale behind the fact that we have two departments involved.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leblanc. Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I believe the question of the focus of responsibility for the financial administration and accounts related thereto has been raised in the Auditor General's report and I believe, Mr. Chairman, the Committee will have an opportunity to direct its attention to the triumvirate of departments you have before you today, and an opportunity to question the rationale of the division of duties. I believe it would be fair to say that I would expect that the government would have a response to these comments by the Auditor General, and I hope that that response, relative to this question of authorities and roles, could be brought before this Committee shortly, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Have you any comment, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** I am delighted to see that people are vying for to whom I shall report to Parliament through. I could only answer to the question raised by Mr. Leblanc that this facet has puzzled me a bit, but I gather, as so many things are, that it has been traditional for the Auditor General to report to Parliament through the Minister of Finance. Although there were significant changes introduced to the basic responsibilities for financial administration a few years ago through the Financial Administration Act they may have decided either to let sleeping dogs lie or to save that for a later date, as Mr. Osbaldeston has said. So I am looking forward, with keen interest indeed, to the sessions to which you have just referred, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, my first question is really along the lines of that raised by Mr. Leblanc, and with the comments we have had from Mr. Osbaldeston it would certainly be my hope that we would be able to pin down, at some point, who really does have the responsibility within government of determining both the form and the procedures involved in the budgetary procedures and in the accounting procedures in financial reporting. I myself have been interested this morning in the fact that we have had a presentation by a representative from the Department of Supply and Services, we have had further comments by

[Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur Handfield-Jones. Il y a deux membres qui désirent poser des questions et j'espère que nous pourrions... Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président, j'aimerais obtenir certaines précisions tandis que nous avons des représentants du ministère des Finances, du Conseil du trésor et du Bureau de l'auditeur général avec nous. Il y a une question qui me confond toujours: pourquoi l'auditeur général doit-il soumettre son rapport au ministère des Finances tandis que nous n'avons affaire qu'au Conseil du trésor? Cela ne porte-t-il pas à confusion? Ne serait-il pas préférable que l'auditeur général présente son rapport au Conseil du trésor? Nous sommes en contact continu avec le Conseil du trésor. Je m'explique assez mal le rôle du ministère des Finances dans cette affaire. J'ai déjà posé cette question, et il semble que personne n'ait pu y répondre. Personne ne semble comprendre pourquoi il y a deux services en cause.

**Le président:** Merci, monsieur Leblanc. Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** A mon avis, la question des responsabilités quant à l'administration financière et les comptes publics a déjà été soulevée dans le rapport de l'auditeur général. Je suppose que les membres du Comité auront l'occasion d'étudier la question du triumvirat des services comparaisant devant lui aujourd'hui et aussi la possibilité d'obtenir une explication ayant trait à la division des tâches. A mon avis, le gouvernement a certainement une réponse à apporter aux commentaires de l'auditeur général. J'espère que cette réponse ayant trait à la délégation de l'autorité et aux rôles joués par les divers services pourra être donnés aux membres du Comité dans un bref délai, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Avez-vous des commentaires, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Je suis ravi de constater que l'on se fait concurrence pour déterminer par l'intermédiaire de quel service je devrais soumettre mon rapport au Parlement. Pour ce qui est de la question soulevée par M. Leblanc, je peux tout simplement lui répondre que j'ai été moi-même quelque peu surpris de cette situation. Toutefois, il semble que la tradition veuille que l'auditeur général soumette son rapport au ministre des Finances qui le transmet au Parlement. Bien que la Loi sur l'administration financière ait apporté des changements importants quant aux responsabilités de base ayant trait à l'administration financière, il y a quelques années, le gouvernement a dû décider de ne pas réveiller le chat qui dort et d'en reparler plus tard, comme l'a dit M. Osbaldeston. Monsieur le président, j'avoue que les séances du Comité dont vous venez de parler m'intéressent particulièrement.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, ma première question est analogue à la question soulevée par M. Leblanc. Vu les commentaires de M. Osbaldeston, j'espère que nous pourrions, à un moment donné, déterminer à qui appartient la responsabilité d'établir la forme et les procédures budgétaires ainsi que les procédures de comptabilité de l'administration financière. J'ai moi-même été vivement intéressé par le fait que, ce matin, un représentant du ministère des Approvisionnements et Services nous a fait une présentation. De plus, nous avons eu l'occasion d'entendre les commentaires de M. Osbaldeston, du Conseil du

[Texte]

Mr. Osbaldeston from the Treasury Board, and furthermore we have had another comment by a representative from the Department of Finance.

• 1220

I think this is important—I am a little perturbed when I hear one of those gentlemen, in response to another question regarding valuation of assets, comment that for one reason or another certain things may not be done because of a desire to seek objectivity. I am not sure that the professional accounting groups would be very happy to hear a comment that it is necessary to set aside normal accounting procedures in order to seek objectivity. I just think these kinds of things have to be thought through a little more.

I can appreciate a little, just by seeing what we have seen in these last few meetings and with our general observations, the difficulties involved in government budgeting and financial reporting. I am not convinced completely yet, however. Perhaps this is where we may become convinced, but I am not yet convinced that those difficulties prevent the Government of Canada from undertaking procedures and formats of reporting, both for budget purposes and actual reporting of expenditures and revenues, that do not give information in a manner that would be acceptable under normal accounting principles and practices.

I will leave it at that, but there are other very large organizations in the private sector, and I think we must be careful that we do not accept the exceptional nature of government as being over-riding when we are looking at these kinds of formats.

I would like to ask, in view of this presentation this morning and the types of statements we have seen—I am not sure to whom this question should be directed, Mr. Chairman. Perhaps to yourself, but in the future activities of our Committee, would it be in order for us to dwell at some of our meetings on some of the detailed statements representing the financial results for the past year?

For instance, when you look at the statement on page 14, I believe, of the handout—I am sorry. I think it is page 15. Will it be appropriate for us at some time to get into such areas as the amounts of unexpended balances which really represent surpluses that have either not been required within the department in order to achieve the job they were doing, or because of very careful expenditure patterns have indeed not been disbursed and yet the jobs have been done?

I raise that as a question. I do not know whether you, Mr. Chairman, would have an answer to that, or whether Mr. Macdonell might have any comment to make. But it is an area I think that the Public Accounts Committee has refrained from becoming involved in, in the past. I just take that as one example of these many sets of figures before us.

**The Chairman:** Mr. Martin, in our last hearings we could not deal with items of this nature because the Public Accounts had not been referred to us. It was not part of our terms of reference. However, at this time the Public Accounts have been referred to us. This is part of our terms of reference, and therefore when time permits we can, as I understand it, delve into the items to which you have referred.

[Interprétation]

trésor, ainsi que les propos d'un représentant du ministère des Finances.

A mon avis ceci est important: je m'inquiète un peu, car un des témoins, en réponse à une autre question sur l'évaluation de l'actif, a dit que l'on ne peut faire certaines choses parce qu'on veut être objectif. Je ne suis pas certain que les groupes de comptables professionnels soient très contents d'entendre dire qu'il est nécessaire de laisser de côté les méthodes comptables régulières afin d'être objectif. Je pense qu'il faut penser un peu plus sérieusement à ce genre de choses.

Ayant entendu les témoignages et nos commentaires d'ordre général lors de nos dernières réunions, j'apprécie quelque peu les difficultés qui se soulèvent quand on prépare les budgets ou les états financiers du gouvernement. Cependant, je ne suis pas tout à fait convaincu. Il est possible que ceci nous persuade, mais je ne suis pas encore persuadé que ces difficultés empêchent le gouvernement du Canada d'adopter des procédures, et des modalités pour préparer le budget et pour faire rapport des dépenses et des revenus, qui ne donnent pas les renseignements de manière admissible en vertu de pratiques et de principes de comptabilité réguliers.

C'est tout ce que j'ai à dire, sauf qu'il y a d'autres très grands organismes dans le secteur privé et, à mon avis, nous devons faire attention; nous ne devrions pas accepter que le gouvernement soit de nature exceptionnelle et qu'il puisse donc se dispenser des méthodes régulières quand nous étudions les procédures de ce genre.

À la lumière de l'exposé que l'on a présenté ce matin, j'aimerais poser une question, mais je ne sais pas à qui elle devrait s'adresser, monsieur le président. Je vous demande donc, monsieur le président, s'il serait admissible, lors des réunions futures de notre comité, d'étudier des états financiers détaillés pour l'année dernière?

Par exemple, si l'on prend l'état financier qui figure à la page 14 ou plutôt à la page 15 de la documentation. Serait-il possible à l'avenir d'étudier des questions telles que les montants de soldes non dépensés, qui représentent en effet des surplus dont un ministère n'a pas eu besoin pour accomplir ses tâches, ou qui n'ont pas été dépensés en raison de procédures de dépenses très soignées, bien que les travaux aient été accomplis?

Je ne fais que poser la question. Je ne sais pas si vous pourriez y répondre, monsieur le président, ou si M. Macdonell voudrait faire un commentaire là-dessus, mais à mon avis, le Comité des comptes publics s'est abstenu d'étudier de telles choses dans le passé. Je ne fais que citer cet exemple parmi tous les autres chiffres que nous avons devant nous.

**Le président:** Monsieur Martin, lors de nos séances précédentes, nous ne pouvions traiter de telles choses, car on ne nous avait pas renvoyé les Comptes publics. Cela ne faisait pas partie de notre mandat. Cependant, ceci fait maintenant partie de notre mandat et, quand nous aurons le temps, nous pourrions étudier les questions que vous venez de soulever.

[Text]

**Mr. Martin:** That is good news, Mr. Chairman. I think there might be some interesting sessions on the actual statements.

I have one other question, or perhaps comment. Mr. Osbaldeston was mentioning a moment ago some of the things being undertaken as a result of the study group report in order to improve the financial statements. He mentioned the recording of transactions at your end. I think Dr. Irvine pointed out that as of last year there were \$88 million of unrecorded transactions. Transactions had taken place but were not recorded as an account payable.

Mr. Osbaldeston mentioned this as a further improvement in the accounting methods, if we ensure that these transactions are recorded in future. My concern I guess here is that it seems to me this is a very basic accounting principle, as it were, that simply in my view has probably not been followed in the past. I guess my hesitation is to hear of this item as one method of attempting to make some improvement.

• 1225

Perhaps, Mr. Macdonell, I could address this question to you. Do you feel that these basic concepts of accounting principles will indeed be incorporated in the report as you now see it? This is a very basic point, I think.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I think the short answer to Mr. Martin's question is yes, that everything that has been presented by Mr. Osbaldeston and summarized this morning and is presented in the study, we regard basically as an improvement. I think our interest, however, Mr. Chairman, is not to get the Committee into too much detail, but we are going to press forward for other improvements, additional improvements, that we think would be desirable. I think this study has been a study that commenced with terms of reference. It has been completed. I think a continuing interest on our part would be expected by the Treasury Board. There are already a number of items that we have brought up for further consideration, which will come up in the next series of meetings on tax investments of the Public Accounts.

So I think I can say almost certainly that everything that has been proposed here we are in agreement with. We think it is an improvement from the standpoint of Parliament. It is not, however, the millennium, Mr. Chairman; there are other things even on these presentations that we think could be improved.

**The Chairman:** Thank you. Thank you, Mr. Martin.

Now we have time, gentlemen, only for one more questioner and then we will adjourn. So I will turn the meeting over to Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. Just a couple of quick questions that might help me in my deliberations on the report.

If I could refer Dr. Irvine to the Statement of Assets and Liabilities of March 31 in his lecture to us today, Item 5(a), "Loans to, and investments in, crown corporations", and then another item, "Recovery likely to require parliamentary appropriations", in taking that item through to page 111 and page 2 of Exhibit 7 of the report, I notice that there has been some work in there; and I would like to ask, why is that recovery likely to require a parliamentary appropriation listed as an asset? And if it did get parliamentary

[Interpretation]

**M. Martin:** Cela est une bonne nouvelle, monsieur le président. Je pense qu'il serait très intéressant de consacrer quelques séances à l'étude de ces états financiers.

J'ai une autre question, ou plutôt un commentaire. M. Osbaldeston a parlé tout à l'heure de certaines choses qu'on a fait à la suite du rapport du groupe d'étude, afin d'améliorer les états financiers. Il a parlé de l'enregistrement des transactions par votre service. Je pense que M. Irvine a souligné qu'il y avait, l'année dernière, quelque \$88 millions de transactions non enregistrées. Ces transactions avaient eu lieu, mais non pas été enregistrées au poste des comptes à payer.

M. Osbaldeston a dit qu'on pourrait améliorer davantage les méthodes comptable si l'on s'assure que ces transactions seront enregistrées à l'avenir. La raison pour laquelle je m'y inquiète c'est, à mon avis, il s'agit d'un principe comptable fondamental que l'on n'a pas respecté dans le passé. Ce qui me fait c'est d'entendre dire qu'il s'agit là d'une façon d'améliorer le système.

Peut-être dois-je poser la question à M. Macdonell. Croyez-vous que ces principes de base des méthodes comptables seront contenus dans le rapport? Je crois que c'est un point fondamental.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** La réponse à la question de M. Martin, brièvement, est oui. Tout ce qui a été présenté par M. Osbaldeston dans l'étude résumée ici ce matin est, à notre avis, une amélioration. Mais notre but, monsieur le président, n'est pas de saisir le Comité de trop de détails, mais nous allons demander d'autres améliorations que nous jugeons souhaitables. N'oublions pas que cette étude a été entreprise selon un mandat. Elle est maintenant terminée et le Conseil du trésor s'attend probablement à ce que nous continuions à nous y intéresser. Certaines questions ont déjà été relevées pour que nous les étudions plus à fond au cours de la prochaine série de réunions sur les investissements fiscaux des Comptes publics.

Je peux donc vous assurer que nous sommes d'accord avec tout ce qui a été proposé ici. Nous croyons que, du point de vue du Parlement, c'est une amélioration. Ce n'est tout de même pas l'idéal, et l'on pourrait apporter d'autres améliorations, même à ce qui vous a été présenté.

**Le président:** Merci. Merci, monsieur Martin.

Je vais céder la parole à une dernière personne avant de lever la séance. C'est donc à votre tour, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques brèves questions qui pourront m'aider à examiner le rapport.

Au sujet de l'état de l'actif et du passif au 31 mars, dont M. Irvine a parlé tout à l'heure, le crédit 5(a) «Prêt et apports en capital aux sociétés de la Couronne», et encore «Recouvrement devant nécessiter de nouvelles affectations», si on se reporte à la page 111 et à la page 2 du tableau 7 du rapport, on peut voir qu'on a travaillé là-dessus. J'aimerais savoir pourquoi ce recouvrement considéré comme un actif nécessiterait une nouvelle affectation? Si une telle affectation était adoptée, d'où viendrait-elle?

[Texte]

appropriation, where would the appropriation come from? And what is the nature of this type of item that is listed in here?

**The Chairman:** Dr. Irvine.

**Dr. Irvine:** These are certain loans which are in actual fact the Canadian Broadcasting Corporation loans, the National Capital Commission greenbelt loans. These are the ones which are listed as "Recovery likely to require parliamentary appropriations". The details are given on page 11.6 of Volume 1.

The reason for those being listed here, if I remember correctly, is because there were adverse comments by the Auditor General in the area of loans versus grants. These particular loans were listed here because the bodies concerned were not regarded as likely to be able to repay them unless they obtained an appropriation from Parliament that would permit this item to be written off which is really the same as saying, devaluing them to zero. This is my understanding.

**An hon. Member:** Or to one dollar?

**Dr. Irvine:** That is right. This is my understanding of the situation, that these were items which were identified in previous Auditor General's comments and therefore have been segregated from the other loans to Crown corporations.

Does that answer your question?

**Mr. Huntington:** Yes, and then I notice that in the report on page 2 of the Exhibit it does reduce that as an asset item then, or proposes to.

**Dr. Irvine:** Which exhibit, sir?

**Mr. Huntington:** Page 111 of the report, page 2 of Exhibit 7.

• 1230

**Dr. Irvine:** I think you will find in the report a statement saying that this has been accepted as being a suitable subject for a write-off appropriation.

**Mr. Huntington:** Page 108, thank you.

Where in the statement of assets would the deferred taxes and accrued interest of Crown corporations appear? Under what item?

**Dr. Irvine:** It would appear under the deferred taxes and interest.

**Mr. Huntington:** Deferred taxes and interest?

**Dr. Irvine:** The details of the deferred credits are given on page 11-21 of Volume 1. For example, in the case of the St. Lawrence Seaway Authority by assets with a total of \$787 million and there is a figure of \$161.6 million as deferred interest included in the assets. You will find the corresponding figure of deferred interest on page 11.21. In other words, if you look at page 11.6 of Volume 1 and page 11.21 of Volume 1, the entry for the St. Lawrence Seaway Authority, you will find the deferred interest shown in both cases for exactly the same sum of \$161.6 million, and you will find corresponding items for the others. Does that answer you, sir?

[Interprétation]

Quelle est la nature de ce crédit que l'on voit sur la liste ici?

**Le président:** Monsieur Irvine.

**M. Irvine:** En fait, il s'agit de prêts accordés à la Société Radio-Canada et à la Commission de la capitale nationale. Ce sont les prêts qui figurent sous la rubrique «Recouvrement devant nécessiter de nouvelles affectations» dont les détails se trouvent à la page 11.6 du volume I.

Si je me souviens bien, on les a placés dans cette liste parce que l'auditeur général a critiqué l'emploi de prêts plutôt que de subventions. En outre, on croit que ces organismes ne pourront sans doute pas les rembourser à moins qu'ils obtiennent une affectation du Parlement qui lui permettrait alors de défalquer ce crédit, c'est-à-dire lui donner une valeur nulle. C'est du moins ce que je comprends.

**Une voix:** Il est évalué à \$1?

**M. Irvine:** C'est cela. Ces crédits sont ceux que mentionnait l'auditeur général et c'est pourquoi on les a distingués des autres prêts accordés aux sociétés de la Couronne.

Est-ce que j'ai répondu à votre question?

**M. Huntington:** Oui, et puis je remarque que dans le rapport, à la page 2 du tableau, on considère le crédit comme un actif, ou du moins on se propose de le faire.

**M. Irvine:** Quel tableau?

**M. Huntington:** Page 111 du rapport, page 2 du tableau 7.

**M. Irvine:** Vous trouverez dans le rapport une explication disant qu'on pourrait obtenir un nouveau crédit à cet effet et donc que des mesures vont être prises.

**M. Huntington:** A la page 108, merci.

Où dans l'état de l'actif trouve-t-on les taxes et intérêts accumulés différés des sociétés de la Couronne? Sous quelle rubrique?

**M. Irvine:** Sous la rubrique taxes et intérêts différés.

**M. Huntington:** Taxes et intérêts différés?

**M. Irvine:** Les détails de ces créances différées se trouvent à la page 11-21 du volume 1. Par exemple, dans le cas de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, l'actif totalise 787 millions de dollars comprenant des intérêts différés de 161.6 millions de dollars. On trouve le chiffre correspondant des intérêts différés à la page 11-21. Autrement dit, en regardant aux pages 11.6 et 11.21 du volume 1, pour l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, on trouve en regardant les intérêts différés, la même somme de 161.6 millions de dollars et il en va de même pour les autres. C'est ce que vous vouliez savoir?

[Text]

**Mr. Huntington:** I think that gives me the lead I want to follow it through. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

I would remind the Committee that we have a meeting scheduled for Thursday, February 19, 1976, at which time we will continue our study of the accounts. We will refer back to the agenda that was tabled dealing primarily with significant changes in principles including year-end accounting for appropriations, revenue accounting, and fund accounting.

I am informed by Mr. Osbaldeston and Mr. Macdonell that the main presentations relating to this aspect of the studies have already been tabled, with the exception that at our next meeting responses will be given by Mr. Osbaldeston to the questions that were tabled at our last meeting. Then the meeting will be open for questions dealing with some of the research work that has been made available to you today by our research assistant, Mr. Adams.

**Mr. Towers,** you have a question?

**Mr. Towers:** A point of order, Mr. Chairman.

I was just wondering if we could have the agreement of the Committee to request the Clerk to find out the status of Radio Engineering Products Limited because it is one of the things we do have in limbo and which we will have to deal with in the future. We should know the status of that problem before we have to come to grips with it.

**The Chairman:** Is it agreed that we ask the Clerk to investigate the status of Radio Engineering Products Limited so that we can determine when we could arrange a schedule of meetings on that point which was deferred from our last meeting?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** We do not have a quorum, I am informed by our Clerk, but he has agreed to look into it. We will try to give you a report at our next meeting.

Thank you, gentlemen. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

**M. Huntington:** Je pense que votre explication va m'aider. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, messieurs.

Je vous rappelle que le Comité se réunira le jeudi 19 février 1976, pour poursuivre l'étude des comptes. L'ordre du jour sera alors les changements significatifs des principes, y compris: comptabilité à la fin de l'année pour les crédits, le revenu et les fonds.

M. Osbaldeston et Macdonell me disent que les exposés principaux sur ce sujet ont déjà été déposés. Par la même occasion, M. Osbaldeston répondra aux questions déposées lors de notre dernière séance. Par la suite, les membres seront libres de poser des questions portant sur certains travaux de recherche dont les rapports vous ont été distribués aujourd'hui par notre adjoint de recherche, M. Adams.

Vous avez une question, monsieur Towers?

**M. Towers:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Le Comité serait-il d'accord pour demander au greffier de rechercher le statut de la *Radio Engineering Products Limited*, car cette question est en suspens et nous devons en discuter plus tard. Nous devrions connaître la nature du problème avant d'en aborder la discussion.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que nous demandions au greffier de rechercher le statut de la *Radio Engineering Products Limited* afin que nous puissions décider d'un calendrier de séances sur cette question que nous avons reportée lors de notre dernière réunion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le greffier vient de me dire que nous n'avons pas le quorum, mais qu'il est d'accord pour le faire. Il en fera rapport lors de notre prochaine séance.

Merci, messieurs. La séance est levée.

## APPENDIX "ZZ" THE PUBLIC ACCOUNTS

### OPENING REMARKS

Mr. Chairman, Gentlemen, I should like to make a few introductory remarks before giving this presentation.

You all know that the Public Accounts is the annual financial report of the Government of Canada published in three volumes, each of which appears in English and French.

Volume I reviews the Government's financial operations and provides analyses of budgetary revenue, budgetary expenditure, non-budgetary transactions and the financing operations of the Government. It contains the financial statements certified by the Auditor General and a number of other statements, including those required by the Financial Administration Act to be published in the Public Accounts.

Volume II contains a detailed review of the financial statements of departments.

Volume III brings together the financial statements of crown corporations that keep their own accounts, together with the reports of their auditors.

There is no way that I can review all the contents of these three volumes in the course of a relatively brief presentation.

I therefore ask your permission, Mr. Chairman, to concentrate on the four statements certified by the Auditor General, together with a fifth statement entitled "The Financial Operations of the Government of Canada". These statements all appear in Volume I. The certified statements are given in Section 2 while the statement of "The Financial Operations of the Government of Canada" is the first statement in Section 3 of that Volume. Copies of these statements in both languages have been distributed.

The reasons for choosing these five statements is that they are related to each other and that they provide a summary of the contents of Volumes I and II of the Public Accounts.

## APPENDICE «ZZ» LES COMPTES PUBLICS

### DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE

Monsieur le président, Messieurs, j'aimerais faire quelques remarques préliminaires avant de donner cet exposé.

Vous savez tous que les Comptes publics constituent le rapport financier annuel du gouvernement du Canada, publié en 3 volumes, chacun paraissant dans les deux langues.

Le Volume I constitue un résumé des opérations financières du gouvernement et renferme un état des revenus budgétaires, des dépenses budgétaires, des opérations non budgétaires et des opérations financières du gouvernement. Il renferme les états financiers certifiés par l'Auditeur général, et un certain nombre d'autres états, y compris ceux que la Loi sur l'administration financière requiert de publier dans les Comptes publics.

Le Volume II constitue un examen détaillé des états financiers des ministères.

Le Volume III comprend les états financiers des sociétés de la Couronne qui tiennent leurs propres comptes, ainsi que les rapports de leurs vérificateurs respectifs.

Il est impossible, dans un exposé aussi bref, d'examiner l'ensemble du contenu de ces trois volumes.

Je vous demande donc la permission, Monsieur le président, de m'attacher aux quatre états certifiés par l'Auditeur général, ainsi qu'à un cinquième état intitulé «Opérations financières du gouvernement du Canada». Ces états figurent tous au volume I. Les états certifiés figurent à la section 2, alors que l'état intitulé «Opérations financières du gouvernement du Canada» constitue le premier état financier de la section 3 de ce même volume. On vous a distribué copies de ces états dans les deux langues.

Si j'ai choisi ces 5 états financiers, c'est qu'ils sont tous interreliés, et qu'ils constituent un résumé du contenu des Volumes I et II des Comptes publics.

# Summary of Revenue by Main Classification and Department for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

| Section<br>(Volume II) | Department                                   | Tax revenue    | Return on<br>investments | Postal<br>revenue | Refunds of<br>previous years'<br>expenditures | Total          | Section<br>(Volume II) |
|------------------------|----------------------------------------------|----------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------------------------|----------------|------------------------|
|                        |                                              | \$             | \$                       | \$                | \$                                            | \$             |                        |
| 1                      | Agriculture.....                             |                | 90,883,954               |                   | 609,981                                       | 107,830,133    | 1                      |
| 2                      | Communications.....                          |                | 3,524,296                |                   | 120,384                                       | 3,646,732      | 2                      |
| 3                      | Consumer and Corporate Affairs.....          |                |                          |                   | 31,953                                        | 11,451,449     | 3                      |
| 4                      | Energy, Mines and Resources.....             | 1,445,108,538  | 14,040,750               |                   | 173,399                                       | 1,463,702,510  | 4                      |
| 5                      | Environment.....                             |                | 1,882,633                |                   | 1,037,672                                     | 6,359,560      | 5                      |
| 6                      | External Affairs.....                        |                | 1,233,937                |                   | 1,036,167                                     | 3,606,145      | 6                      |
| 7                      | Finance.....                                 | 325,131        | 1,006,823,040            |                   | 862,127                                       | 1,064,420,246  | 7                      |
| 9                      | Indian Affairs and Northern Development..... |                | 13,799,138               |                   | 424,598                                       | 31,162,527     | 9                      |
| 10                     | Industry, Trade and Commerce.....            |                | 45,737,072               |                   | 2,237,761                                     | 49,384,830     | 10                     |
| 11                     | Justice.....                                 |                |                          |                   | 42,154                                        | 428,584        | 11                     |
| 12                     | Labour.....                                  |                | 312                      |                   | 1,737,553                                     | 1,852,235      | 12                     |
| 13                     | Manpower and Immigration.....                |                | 67,682                   |                   | 1,911,278                                     | 2,971,366      | 13                     |
| 14                     | National Defence.....                        |                | 1,012,269                |                   | 3,722,385                                     | 5,034,834      | 14                     |
| 15                     | National Health and Welfare.....             |                |                          |                   | 1,222,198                                     | 24,610,441     | 15                     |
| 16                     | National Revenue.....                        | 20,882,577,293 | 68,125                   |                   | 38,086                                        | 20,895,390,984 | 16                     |
| 17                     | Parliament.....                              |                |                          |                   | 64,142                                        | 304,040        | 17                     |
| 18                     | Post Office.....                             |                | 213                      | 485,460,974       | 191,687                                       | 485,887,457    | 18                     |
| 19                     | Privy Council.....                           |                |                          |                   | 22,598                                        | 175,745        | 19                     |
| 20                     | Public Works.....                            |                | 905,739                  |                   | 1,442,884                                     | 3,579,754      | 20                     |
| 21                     | Regional Economic Expansion.....             |                | 25,375,570               |                   | 4,199,310                                     | 35,008,360     | 21                     |
| 22                     | Science and Technology.....                  |                |                          |                   | 452                                           | 452            | 22                     |
| 23                     | Secretary of State.....                      |                | 72,236                   |                   | 719,828                                       | 5,399,506      | 23                     |
| 24                     | Solicitor General.....                       |                | 633,414                  |                   | 647,637                                       | 2,024,783      | 24                     |
| 25                     | Supply and Services.....                     |                | 4,921,092                |                   | 358,643                                       | 11,519,228     | 25                     |
| 26                     | Transport.....                               |                | 144,403,578              |                   | 725,032                                       | 148,199,782    | 26                     |
| 27                     | Treasury Board.....                          |                |                          |                   | 385,817                                       | 443,534        | 27                     |
| 28                     | Urban Affairs.....                           |                | 448,807,004              |                   | 57,127,172                                    | 512,693,917    | 28                     |
| 29                     | Veterans Affairs.....                        |                | 27,270,630               |                   | 2,973,254                                     | 31,669,391     | 29                     |
|                        |                                              | 22,328,010,962 | 1,831,462,684            | 485,460,974       | 84,066,152                                    | 24,908,758,525 |                        |

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

## Auditor General's Certificate

The accounts relating to the revenue set forth in the above Statement have been examined under my direction and subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that, in my opinion, the Statement gives a correct summary for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

September 15, 1975

# Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

| Section<br>(Volume II) | Ministère                                | Revenu<br>fiscal | Produit de<br>placements | Revenu<br>postal | Remboursements<br>de dépenses<br>des années<br>antérieures | Total          | Section<br>(Volume II) |
|------------------------|------------------------------------------|------------------|--------------------------|------------------|------------------------------------------------------------|----------------|------------------------|
|                        |                                          | \$               | \$                       | \$               | \$                                                         | \$             |                        |
| 1                      | Agriculture.....                         |                  | 90,883,954               |                  | 609,981                                                    | 107,830,133    | 1                      |
| 2                      | Communications.....                      |                  | 3,524,296                |                  | 120,384                                                    | 3,646,732      | 2                      |
| 3                      | Consommation et Corporations.....        |                  |                          |                  | 31,953                                                     | 11,451,449     | 3                      |
| 4                      | Énergie, Mines et Ressources.....        | 1,445,108,538    | 14,040,750               |                  | 173,399                                                    | 1,463,702,510  | 4                      |
| 5                      | Environnement.....                       |                  | 1,882,623                |                  | 1,037,672                                                  | 6,359,560      | 5                      |
| 6                      | Affaires extérieures.....                |                  | 1,233,937                |                  | 1,036,167                                                  | 3,606,145      | 6                      |
| 7                      | Finances.....                            | 325,131          | 1,006,823,040            |                  | 862,127                                                    | 1,064,420,246  | 7                      |
| 9                      | Affaires indiennes et Nord canadien..... |                  | 13,799,138               |                  | 424,598                                                    | 31,162,527     | 9                      |
| 10                     | Industrie et Commerce.....               |                  | 45,737,072               |                  | 2,237,761                                                  | 49,384,830     | 10                     |
| 11                     | Justice.....                             |                  |                          |                  | 42,154                                                     | 428,584        | 11                     |
| 12                     | Travail.....                             |                  | 312                      |                  | 1,737,553                                                  | 1,852,235      | 12                     |
| 13                     | Main-d'œuvre et Immigration.....         |                  | 67,682                   |                  | 1,911,278                                                  | 2,971,366      | 13                     |
| 14                     | Défense nationale.....                   |                  | 1,012,269                |                  | 3,722,385                                                  | 5,034,834      | 14                     |
| 15                     | Santé nationale et Bien-être social..... |                  |                          |                  | 1,222,198                                                  | 24,610,441     | 15                     |
| 16                     | Revenu national.....                     | 20,882,577,293   | 68,125                   |                  | 38,086                                                     | 20,895,390,984 | 16                     |
| 17                     | Parlement.....                           |                  |                          |                  | 64,142                                                     | 304,040        | 17                     |
| 18                     | Postes.....                              |                  | 213                      | 485,460,974      | 191,687                                                    | 485,887,457    | 18                     |
| 19                     | Conseil privé.....                       |                  |                          |                  | 22,598                                                     | 175,745        | 19                     |
| 20                     | Travaux publics.....                     |                  | 905,739                  |                  | 1,442,884                                                  | 3,579,754      | 20                     |
| 21                     | Expansion économique régionale.....      |                  | 25,375,570               |                  | 4,199,310                                                  | 35,008,360     | 21                     |
| 22                     | Sciences et Technologie.....             |                  |                          |                  | 452                                                        | 452            | 22                     |
| 23                     | Secrétariat d'État.....                  |                  | 72,236                   |                  | 719,828                                                    | 5,399,506      | 23                     |
| 24                     | Solliciteur général.....                 |                  | 633,414                  |                  | 647,637                                                    | 2,024,783      | 24                     |
| 25                     | Approvisionnement et Services.....       |                  | 4,921,092                |                  | 328,643                                                    | 11,519,228     | 25                     |
| 26                     | Transports.....                          |                  | 144,403,578              |                  | 725,032                                                    | 148,199,782    | 26                     |
| 27                     | Conseil du Trésor.....                   |                  |                          |                  | 385,817                                                    | 443,534        | 27                     |
| 28                     | Affaires urbaines.....                   |                  | 448,807,004              |                  | 57,127,172                                                 | 512,693,917    | 28                     |
| 29                     | Affaires des anciens combattants.....    |                  | 27,270,630               |                  | 2,973,254                                                  | 31,669,591     | 29                     |
|                        |                                          | 22,328,010,962   | 1,831,462,684            | 485,460,974      | 84,066,152                                                 | 24,908,758,525 |                        |

Les notes explicatives figurant à la page 7 font partie intégrante du présent état.

le Sous-ministre des Finances

T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada

J. L. FRY

Attestation de l'Auditeur général du Canada

Les comptes relatifs au revenu figurant à l'état ci-dessus ont été vérifiés sous ma direction. Sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, je certifie que, à mon avis, l'état présente une récapitulation exacte pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

L'Auditeur général du Canada

J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

## SUMMARY STATEMENT OF REVENUE

This is the first of four statements certified by the Auditor General.

## It shows:

Revenue on a cash basis by source and executive authority.

That taxes are the major source of revenue.

That National Revenue is the major executive authority for the collection of revenue.

The revenue shown is budgetary revenue, that is, revenue that is available for allocation to budgetary expenditure. Such revenue excludes receipts that are credited to other accounts.

## Amounts credited to other accounts include:

Taxes paid to the Old Age Security Fund.

Canadian Pension Plan contributions.

Unemployment Insurance contributions.

Sales of property and equipment by National Defence.

Post Office revenue used to pay salaries at certain Post Offices.

Air Transportation Tax Receipts.

Sales, fees and other receipts credited to appropriations.

These amounts were \$7.3 billion in 1974-75 or 29 per cent of "budgetary" revenue and are shown on the table, "Revenue, 1974-75". The figures in this table are given on page 2.7 of volume I of the Public Accounts for 1974-75.

Income tax, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance contributions are all collected by National Revenue so that an accurate division of these collections by source is required.

## REVENUE, 1974-75

|                              | \$ Million     |
|------------------------------|----------------|
| BUDGETARY                    | 24,908.8       |
| NET OF:                      |                |
| 1. Taxes paid to O.A.S. Fund | 3,158.5        |
| 2. C.P.P. Contributions      | 1,743.2        |
| 3. U.I. Contributions        | 1,622.0        |
| 4. National Defence Sales    | 11.1           |
| 5. P.O. Revenue              | 79.9           |
| 6. Air Transportation Tax    | 7.1            |
| 7. Credits to Expenditure    | 714.3          |
|                              | <u>7,336.1</u> |

(See Volume I, page 2.7)

## RÉSUMÉ DES SOMMES

Voilà le premier des quatre états financiers certifiés par l'Auditeur général.

## On y trouve:

Le revenu monétaire réel, par source et autorité d'exécution.

La preuve que les impôts constituent la source principale de revenu du gouvernement.

Le fait que le ministère du Revenu national constitue l'autorité d'exécution principale en matière de perception du revenu.

Le revenu en question constitue le revenu budgétaire, ce qui signifie que ce sont des recettes qu'il est possible d'affecter à des dépenses budgétaires. Ce revenu comprend des recettes qui sont créditées à d'autres comptes.

## Les montants crédités à d'autres comptes comprennent:

Les taxes versées au Fonds de sécurité de la vieillesse.

Les contributions au Régime de pensions du Canada.

Les contributions à l'assurance-chômage.

Les ventes de biens et d'équipements de la Défense nationale.

Le revenu postal, qui est affecté à la rémunération des employés de certaines catégories de bureaux de poste.

Les revenus tirés de la taxe sur le transport aérien.

Les ventes, honoraires et autres recettes créditées aux dépenses.

Ces recettes se sont élevées à \$7.3 milliards en 1974-1975, c'est-à-dire qu'elles représentent 29 p. 100 du revenu «budgétaire», comme le démontre le tableau intitulé «Revenu, 1974-1975». Les chiffres de ce tableau sont tirés de la page 2.7 du Volume I des Comptes Publics de 1974-1975.

L'impôt sur le revenu, les contributions au Régime de pensions du Canada et les contributions à l'assurance-chômage sont tous perçus par le ministère du Revenu national, ce qui explique qu'il soit nécessaire de ventiler ces recettes d'après des rubriques plus précises.

## REVENU, 1974-75

|                                                        | MILLIONS DE DOLLARS |
|--------------------------------------------------------|---------------------|
| BUDGÉTAIRE                                             | 24,908.8            |
| NE COMPREND PAS:                                       |                     |
| 1. TAXES VERSÉES AU FONDS DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE | 3,158.5             |
| 2. CONTRIBUTIONS AU R.P.C.                             | 1,743.2             |
| 3. CONTRIBUTIONS À L'A.-C.                             | 1,622.0             |
| 4. VENTES DE LA DÉFENSE NATIONALE                      | 11.1                |
| 5. REVENU POSTAL                                       | 79.9                |
| 6. TAXE SUR LE TRANSPORT AÉRIEN                        | 7.1                 |
| 7. COMPTES CRÉDITÉS AUX DÉPENSES                       | 714.3               |
|                                                        | <u>7,336.1</u>      |

(VOIR VOLUME I, PAGE 2.7)

| Revenue                                     | Fiscal year ended     |                       |
|---------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                             | March 31, 1975        | March 31, 1974        |
|                                             | \$                    | \$                    |
| <b>Tax revenue—</b>                         |                       |                       |
| Income tax—                                 |                       |                       |
| Personal.....                               | 10,068,290,599        | 7,925,803,336         |
| Corporation.....                            | 4,285,216,846         | 3,410,977,705         |
| Non-resident.....                           | 427,423,766           | 323,678,371           |
| Excise taxes—                               |                       |                       |
| Sales.....                                  | 2,900,071,165         | 2,692,861,072         |
| Other.....                                  | 413,440,556           | 407,995,965           |
| Oil export tax.....                         | 224,261,170           | 286,617,261           |
| Oil export charge.....                      | 1,445,108,538         |                       |
| Customs import duties.....                  | 1,808,860,186         | 1,384,648,328         |
| Excise duties.....                          | 747,959,844           | 685,893,282           |
| Estate tax.....                             | 7,053,161             | 14,353,554            |
| Miscellaneous.....                          | 325,131               | 390,518               |
|                                             | 22,328,010,962        | 17,133,219,392        |
| <b>Non-tax revenue—</b>                     |                       |                       |
| Return on investments.....                  | 1,831,462,684         | 1,489,205,560         |
| Post Office—Net postal revenue.....         | 485,460,974           | 480,005,199           |
| Refunds of previous years' expenditure..... | 84,066,152            | 99,354,814            |
| Services and service fees.....              | 45,195,805            | 35,212,147            |
| Proceeds from sales.....                    | 15,776,963            | 21,217,828            |
| Privileges, licences and permits.....       | 32,166,149            | 26,455,532            |
| Bullion and coinage.....                    | 47,551,916            | 58,113,747            |
| Premium, discount and exchange.....         | 3,229,530             |                       |
| Miscellaneous.....                          | 35,837,390            | 40,232,497            |
|                                             | 2,580,747,563         | 2,249,797,324         |
| <b>Total revenue..</b>                      | <b>24,908,758,525</b> | <b>19,383,016,716</b> |

*Auditor General's Certificate*

The above Statement has been examined in accordance with the provisions of the Financial Administration Act. I have obtained all the information and explanations I have required and, subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that the Statement is in agreement with the accounts maintained by the Receiver General for Canada and that, in my opinion, it exhibits a correct view of the expenditure and revenue of Canada for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

September 15, 1975

## REVENU

|                                                     | Année financière terminée |                 |
|-----------------------------------------------------|---------------------------|-----------------|
|                                                     | le 31 mars 1975           | le 31 mars 1974 |
|                                                     | \$                        | \$              |
| Revenu fiscal—                                      |                           |                 |
| Impôt sur le revenu—                                |                           |                 |
| Particuliers.....                                   | 10,068,290,599            | 7,925,803,336   |
| Sociétés.....                                       | 4,285,216,846             | 3,410,977,705   |
| Non-résidents.....                                  | 427,423,766               | 323,678,371     |
| Taxes d'accise—                                     |                           |                 |
| Ventes.....                                         | 2,900,071,165             | 2,692,861,072   |
| Autres.....                                         | 413,440,556               | 407,995,965     |
| Taxe sur l'exportation du pétrole.....              | 224,261,170               | 286,617,261     |
| Frais d'exportation du pétrole.....                 | 1,445,108,538             |                 |
| Droits de douane à l'importation.....               | 1,808,860,186             | 1,384,648,328   |
| Droits d'accise.....                                | 747,959,844               | 685,893,282     |
| Impôt sur les successions.....                      | 7,053,161                 | 14,353,554      |
| Divers.....                                         | 325,131                   | 390,518         |
|                                                     | 22,328,010,962            | 17,133,219,392  |
| Revenu non fiscal—                                  |                           |                 |
| Produit de placements.....                          | 1,831,462,684             | 1,489,205,560   |
| Postes—Revenu postal net.....                       | 485,460,974               | 480,005,199     |
| Recouvrements de dépenses d'années antérieures..... | 84,066,152                | 99,354,814      |
| Services et droits.....                             | 45,195,805                | 35,212,147      |
| Produit des ventes.....                             | 15,776,963                | 21,217,828      |
| Privilèges, licences et permis.....                 | 32,166,149                | 26,455,532      |
| Lingots et monnaie.....                             | 47,551,916                | 58,113,747      |
| Prime, moins-value et change.....                   | 3,229,530                 |                 |
| Divers.....                                         | 35,837,390                | 40,232,497      |
|                                                     | 2,580,747,563             | 2,249,797,324   |
| Revenu total.....                                   | 24,908,758,525            | 19,383,016,716  |

## Attestation de l'Auditeur général du Canada

L'état ci-dessus a été examiné conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et j'ai obtenu tous les renseignements et explications que j'ai demandés. Je certifie que, sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, l'état est conforme aux comptes tenus par le Receveur général du Canada, et, à mon avis, il présente un exposé exact des dépenses et revenus du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

## STATEMENT OF REVENUE

There is a second statement of revenue that is certified by the Auditor General. It shows revenue by source and is a part of the "Statement of Expenditure and Revenue".

It also excludes the amounts credited to other accounts, including receipts and revenues credited to appropriations. These credits to expenditure include both interdepartmental receipts and sales, fees and other receipts from organizations and individuals outside the Government.

A summary of receipts and revenues credited to appropriations is given in the table headed "Receipts and Revenues credited to Appropriations", which shows that \$179 million of these receipts were interdepartmental and \$535 million were fees, sales and other receipts from organizations and individuals outside the Government.

RECEIPTS AND REVENUES CREDITED TO  
APPROPRIATIONS  
1974-75

|                                | \$ Million |
|--------------------------------|------------|
| Interdepartmental Receipts     | 179.2      |
| Sales, Fees and Other Receipts | 535.1      |
|                                | 714.3      |

(See Table 9 on page 4.8 of Volume I)

## REVENUE: SUMMARY OF COMMENTS

Budgetary revenue excludes certain amounts credited to other accounts. Since income taxes, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance contributions are collected together, an accurate allocation of revenue by source is required.

Credits to other accounts include receipts and revenues credited to appropriations. Some of these receipts are interdepartmental; others are from organizations and individuals outside the Government.

## ÉTAT DES REVENUS

Un deuxième état des revenus est certifié par l'Auditeur général. Les revenus y figurent par source, et il fait partie de l'État des dépenses et des revenus.»

En sont aussi exclus les sommes créditées aux autres comptes de même que les produits et recettes à valoir sur le crédit. Ces crédits de dépenses comprennent les recettes et les ventes des ministères et les frais et autres recettes provenant d'organismes et de particuliers extérieurs au gouvernement.

Un état sommaire de ces produits et recettes à valoir sur le crédit figure au tableau intitulé «Produits et recettes à valoir sur le crédit» et montre que \$179 millions de ces recettes provenaient des ministères, et \$535 millions des frais, des ventes et autres recettes d'organismes et de particuliers extérieurs au gouvernement.

PRODUITS ET RECETTES À VALOIR SUR LE CRÉDIT  
1974-75

|                                  | \$ Millions |
|----------------------------------|-------------|
| Recettes des ministères          | 179.2       |
| Ventes, frais et autres recettes | 535.1       |
|                                  | 714.3       |

(Voir tableau 9 page 4.8 du volume 1)

## REVENU: RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES

L'état du budget exclut certaines sommes créditées à d'autres comptes. Puisque l'impôt sur le revenu, les contributions au Régime de pensions du Canada et au Programme d'assurance-chômage sont perçues ensemble, il est nécessaire de présenter un état exact de l'allocation des revenus par source.

Les crédits aux autres comptes comprennent les produits et recettes à valoir sur le crédit. Certaines de ces recettes proviennent des ministères, d'autres d'organismes et de particuliers extérieurs au gouvernement.

# THE GOVERNMENT OF CANADA

## Statement of Expenditure and Revenue for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

| Expenditure                                    | Fiscal year ended |                |
|------------------------------------------------|-------------------|----------------|
|                                                | March 31, 1975    | March 31, 1974 |
|                                                | \$                | \$             |
| Agriculture.....                               | 664,280,951       | 426,419,171    |
| Communications.....                            | 60,278,529        | 51,435,822     |
| Consumer and Corporate Affairs.....            | 48,986,582        | 37,406,919     |
| Energy, Mines and Resources.....               | 1,365,863,435     | 341,852,499    |
| Environment.....                               | 383,057,743       | 316,062,782    |
| External Affairs.....                          | 548,885,902       | 439,315,691    |
| Finance.....                                   | 6,006,195,320     | 4,616,857,651  |
| Governor General and Lieutenant-Governors..... | 1,898,136         | 1,721,941      |
| Indian Affairs and Northern Development.....   | 672,234,919       | 594,567,249    |
| Industry, Trade and Commerce.....              | 449,892,384       | 399,781,138    |
| Justice.....                                   | 61,464,125        | 42,884,060     |
| Labour.....                                    | 35,082,636        | 33,118,261     |
| Manpower and Immigration.....                  | 1,683,548,329     | 1,643,140,700  |
| National Defence.....                          | 2,507,527,921     | 2,231,983,162  |
| National Health and Welfare.....               | 5,199,353,997     | 3,775,583,137  |
| National Revenue.....                          | 351,743,028       | 269,966,362    |
| Parliament.....                                | 50,831,747        | 41,751,787     |
| Post Office.....                               | 731,603,637       | 591,162,969    |
| Privy Council.....                             | 52,662,181        | 19,127,912     |
| Public Works.....                              | 523,826,470       | 469,735,614    |
| Regional Economic Expansion.....               | 441,432,843       | 411,532,232    |
| Science and Technology.....                    | 6,343,074         | 6,754,810      |
| Secretary of State.....                        | 1,155,360,085     | 1,026,423,891  |
| Solicitor General.....                         | 450,447,759       | 350,049,844    |
| Supply and Services.....                       | 90,168,423        | 73,429,724     |
| Transport.....                                 | 1,302,837,845     | 827,492,293    |
| Treasury Board.....                            | 310,753,536       | 262,583,804    |
| Urban Affairs.....                             | 278,823,090       | 215,225,124    |
| Veterans Affairs.....                          | 619,486,326       | 538,292,758    |
| Total expenditure.....                         | 26,054,870,953    | 20,055,659,307 |
| Budgetary deficit.....                         | -1,146,112,428    | -672,642,591   |
|                                                | 24,908,758,525    | 19,383,016,716 |

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

Details of Appropriations and Expenditures by Departments can be found in Section 10.

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance.

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

## LE GOUVERNEMENT DU CANADA

## État des dépenses et des revenus pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

## DÉPENSES

|                                                    | Année financière terminée |                 |
|----------------------------------------------------|---------------------------|-----------------|
|                                                    | le 31 mars 1975           | le 31 mars 1974 |
|                                                    | \$                        | \$              |
| Agriculture.....                                   | 664,280,951               | 426,419,171     |
| Communications.....                                | 60,278,529                | 51,435,822      |
| Consommation et Corporations.....                  | 48,986,582                | 37,406,919      |
| Énergie, Mines et Ressources.....                  | 1,365,863,435             | 341,852,499     |
| Environnement.....                                 | 383,057,743               | 316,062,782     |
| Affaires extérieures.....                          | 548,885,902               | 439,315,691     |
| Finances.....                                      | 6,006,195,320             | 4,616,857,651   |
| Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs..... | 1,898,136                 | 1,721,941       |
| Affaires indiennes et Nord canadien.....           | 672,234,919               | 594,567,249     |
| Industrie et Commerce.....                         | 449,892,384               | 399,781,138     |
| Justice.....                                       | 61,464,125                | 42,884,060      |
| Travail.....                                       | 35,082,636                | 33,118,261      |
| Main-d'œuvre et Immigration.....                   | 1,683,548,329             | 1,643,140,700   |
| Défense nationale.....                             | 2,507,527,921             | 2,231,983,162   |
| Santé nationale et Bien-être social.....           | 5,199,353,997             | 3,775,583,137   |
| Revenu national.....                               | 351,743,028               | 269,966,362     |
| Parlement.....                                     | 50,831,747                | 41,751,787      |
| Postes.....                                        | 731,603,637               | 591,162,969     |
| Conseil privé.....                                 | 52,662,181                | 19,127,912      |
| Travaux publics.....                               | 523,826,470               | 469,735,614     |
| Expansion économique régionale.....                | 441,432,843               | 411,532,232     |
| Sciences et Technologie.....                       | 6,343,074                 | 6,754,810       |
| Secrétariat d'État.....                            | 1,155,360,085             | 1,026,423,891   |
| Solliciteur général.....                           | 450,447,759               | 350,049,844     |
| Approvisionnements et Services.....                | 90,168,423                | 73,429,724      |
| Transports.....                                    | 1,302,837,845             | 827,492,293     |
| Conseil du Trésor.....                             | 310,753,536               | 262,583,804     |
| Affaires urbaines.....                             | 278,823,090               | 215,225,124     |
| Affaires des anciens combattants.....              | 619,486,326               | 538,292,758     |
| Dépenses totales.....                              | 26,054,870,953            | 20,055,659,307  |
| Déficit budgétaire.....                            | -1,146,112,428            | -672,642,591    |
|                                                    | 24,908,758,525            | 19,383,016,716  |

Les notes de la page 7 font partie intégrante de cet état financier.

Voir à la section 10 pour le détail des crédits alloués et des dépenses par ministère.

le Sous-ministre des Finances  
T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada  
J. L. FRY

## STATEMENT OF EXPENDITURE AND REVENUE

Shows the results of Government's budgetary operations, according to the definitions of budgetary revenue and expenditure.

In other words, it shows the expenditure undertaken by executive authorities—that is, departments in charge of a Minister—from revenue that was not allocated to a special purpose.

On this basis, the results of the Government's budgetary operations was a deficit of \$1,146 million in 1974-75 as compared with a deficit of \$673 million in 1973-74.

This is only a result within the context of what is defined as budgetary revenue and expenditure.

BUDGETARY EXPENDITURE, 1974-75  
(IN MILLIONS OF DOLLARS)

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| TOTAL                                                 | 26,055    |
| Including                                             |           |
| Internal transfers of interest                        | 799       |
| Contributions to                                      |           |
| —Superannuation Accounts                              | 251       |
| Unemployment Insurance                                | 897       |
| Amounts charged to amortize deferred charges          | 426       |
| Sums credited to special accounts from appropriations | 201       |
| Provisions to write off losses                        | 23        |
| Excluding                                             |           |
| Old Age Pensions                                      | 3,445 (x) |
| C.P.P. Pensions                                       | 399       |
| Unemployment Benefits                                 | 2,328     |
| Expenditure from special accounts                     | 245       |
| Post Office expenditure from revenue                  | 80        |
| Expenditure from credits to votes                     | 714       |
| Increase in working capital advances                  | 143       |

(x) Now Included.

## BUDGETARY EXPENDITURE, 1974-75

This table shows the major items that are included in or excluded from budgetary expenditure.

The items included are internal transfers to non-budgetary accounts. These items consist mainly of contributions to superannuation and unemployment insurance accounts, amounts charged to amortize deferred charges and sums credited to special accounts from appropriations.

The table also shows non-budgetary payments that were excluded from budgetary expenditure in 1974-75. The largest item, Old Age Pensions, has since been transferred to budgetary expenditure.

These non-budgetary expenditures are financed from receipts and revenues allocated for this purpose and also, in part, from internal transfers from budgetary to non-budgetary accounts.

## État des dépenses et des revenus

Indique les résultats des opérations budgétaires du Canada, suivant les définitions de revenus et de dépenses budgétaires.

En d'autres termes, il indique les dépenses engagées par les administrateurs—c'est-à-dire, les ministères à la tête de laquelle se trouve un Ministre—à partir de revenus qui n'étaient pas affectés à une fin spéciale.

Sur cette base, les résultats des opérations budgétaires du gouvernement ont enregistré un déficit de \$1,146 millions en 1974-1975 comparé à un déficit de \$673 millions en 1973-1974.

Ce n'est qu'un résultat dans le cadre de ce qui est défini comme revenus et dépenses budgétaires.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES, 1974-1975  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

|                                                 |           |
|-------------------------------------------------|-----------|
| Total                                           | 26,055    |
| Comprenant:                                     |           |
| Transferts internes d'intérêts                  | 799       |
| Contributions aux comptes                       |           |
| —de pension de retraite                         | 251       |
| —de l'assurance chômage                         | 897       |
| Amortissement des frais différés                | 426       |
| Certains revenus crédités aux comptes spéciaux  | 201       |
| Amortissement de pertes sont exclus:            | 23        |
| Pensions de vieillesse                          | 3,445 (x) |
| Régime de pension du Canada                     | 399       |
| Prestations de chômage                          | 2,328     |
| Dépenses imputables aux comptes spéciaux        | 245       |
| Dépenses des postes imputables sur les recettes | 80        |
| Dépenses imputables sur les crédits à voter     | 714       |
| Accroissement des avances du fonds de roulement | 143       |
| (X) Maintenant compris.                         |           |

## Dépenses budgétaires, 1974-1975

Le présent tableau indique les principaux articles qui sont compris ou exclus des dépenses budgétaires.

Les articles compris sont les transferts internes aux comptes non budgétaires. Ces rubriques comprennent surtout les contributions aux comptes de pensions de retraite et d'assurance chômage, les amortissements des frais différés et certains revenus crédités aux comptes spéciaux.

Le tableau indique également les paiements non budgétaires qui étaient exclus des dépenses budgétaires en 1974-1975. Le plus gros article, les pensions de vieillesse, a depuis été transféré aux dépenses budgétaires.

Ces dépenses non budgétaires sont financées à partir des recettes et des revenus affectés à cette fin et en partie également, à partir des transferts internes des comptes budgétaires aux comptes non budgétaires.

The increase in departmental working capital advances is a special case. Working capital advance and revolving fund accounts are financed, in part, by such advances. However, the increase in these advances is not included in budgetary expenditure but as an asset in the Statement of Assets.

L'accroissement des avances du fonds de roulement des ministères constitue un cas spécial. Les comptes des avances du fonds de roulement et du fonds renouvelable sont financés, en partie, par des avances de ce genre. Toutefois, l'accroissement de ces avances n'est pas compris dans les dépenses budgétaires mais figure comme un actif dans l'état de l'actif.

## Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

| Section<br>(Volume<br>II) | Department                                     | Unexpended Balances |                |               |                                |
|---------------------------|------------------------------------------------|---------------------|----------------|---------------|--------------------------------|
|                           |                                                | Appropriations      | Expenditures   | Lapsed        | Carried forward <sup>(1)</sup> |
|                           |                                                | \$                  | \$             | \$            | \$                             |
| 1                         | Agriculture.....                               | (2)702,316,559      | 664,280,951    | 6,081,867     | 31,953,741                     |
| 2                         | Communications.....                            | 61,739,936          | 60,278,529     | 1,461,407     |                                |
| 3                         | Consumer and Corporate Affairs.....            | 49,461,956          | 48,986,582     | 475,374       | 66,037                         |
| 4                         | Energy, Mines and Resources.....               | 1,371,155,659       | 1,365,863,435  | 5,292,224     |                                |
| 5                         | Environment.....                               | 392,131,633         | 383,057,743    | 9,073,890     | 66,037                         |
| 6                         | External Affairs.....                          | (3)547,356,223      | 548,885,902    | (6)—1,529,679 |                                |
| 7                         | Finance.....                                   | 6,006,694,323       | 6,006,195,320  | 499,003       | 66,037                         |
| 8                         | Governor General and Lieutenant-Governors..... | 1,892,033           | 1,898,136      | (7)—6,103     |                                |
| 9                         | Indian Affairs and Northern Development.....   | (4)676,861,564      | 672,234,919    | 3,313,359     | 66,037                         |
| 10                        | Industry, Trade and Commerce.....              | 469,258,527         | 449,892,384    | 19,366,143    |                                |
| 11                        | Justice.....                                   | 63,841,110          | 61,464,125     | 2,376,985     | 66,037                         |
| 12                        | Labour.....                                    | 35,380,781          | 35,082,636     | 298,145       |                                |
| 13                        | Manpower and Immigration.....                  | 1,698,399,113       | 1,683,548,329  | 14,850,784    | 66,037                         |
| 14                        | National Defence.....                          | 2,511,552,027       | 2,507,527,921  | 4,024,106     |                                |
| 15                        | National Health and Welfare.....               | 5,662,712,109       | 5,199,353,997  | 463,358,112   | 66,037                         |
| 16                        | National Revenue.....                          | 353,544,549         | 351,743,028    | 1,801,521     |                                |
| 17                        | Parliament.....                                | 51,338,896          | 50,831,747     | 507,149       | 66,037                         |
| 18                        | Post Office.....                               | 738,755,672         | 731,603,637    | 7,152,035     |                                |
| 19                        | Privy Council.....                             | 56,086,158          | 52,662,181     | 3,423,977     | 66,037                         |
| 20                        | Public Works.....                              | 529,335,492         | 523,826,470    | 5,509,022     |                                |
| 21                        | Regional Economic Expansion.....               | 488,919,823         | 441,432,843    | 47,486,980    | 66,037                         |
| 22                        | Science and Technology.....                    | 6,579,915           | 6,343,074      | 236,841       |                                |
| 23                        | Secretary of State.....                        | (5)1,163,590,019    | 1,155,360,085  | 8,163,897     | 66,037                         |
| 24                        | Solicitor General.....                         | 469,483,168         | 450,447,759    | 19,035,409    |                                |
| 25                        | Supply and Services.....                       | 93,107,857          | 90,168,423     | 2,939,434     | 66,037                         |
| 26                        | Transport.....                                 | 1,331,611,058       | 1,302,837,845  | 28,773,213    |                                |
| 27                        | Treasury Board.....                            | 318,682,872         | 310,753,536    | 7,929,336     | 66,037                         |
| 28                        | Urban Affairs.....                             | 298,068,025         | 278,823,090    | 19,244,935    |                                |
| 29                        | Veterans Affairs.....                          | 628,656,680         | 619,486,326    | 9,170,354     | 66,037                         |
|                           |                                                | 26,778,513,737      | 26,054,870,953 | 690,309,720   |                                |

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance.

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

### Auditor General's Certificate

The accounts relating to the expenditures as set forth in the above Statement have been examined under my direction and subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that, in my opinion, the Statement gives a correct summary for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

September 15, 1975

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

<sup>(1)</sup>Available for expenditure in subsequent fiscal years: Department of Agriculture vote 15, 1971-72 and 1972-73 \$31,953,741; Department of Indian Affairs and Northern Development vote 30, 1971-72 \$1,313,286; Department of Secretary of State vote 2b, 1968-69 \$66,037.

<sup>(2)</sup>Includes \$38,124,637 carried forward from vote 15, Department of Agriculture 1970-71, 1971-72, 1972-73 appropriations.

<sup>(3)</sup>Includes \$11,981,353 carried forward from vote 25, Department of External Affairs 1973-74 appropriations.

<sup>(4)</sup>Includes \$1,857,491 carried forward from vote 35 and vote 30, Department of Indian Affairs and Northern Development 1970-71 and 1971-72 respectively.

<sup>(5)</sup>Includes \$66,577 carried forward from vote 2b, Department of Secretary of State 1968-69 appropriations.

<sup>(6)</sup>Results from Department of External Affairs' authority in votes 10 and 10b to pay assessments in the amounts and in the currencies in which they are levied, and to pay other amounts specified in the currencies of the countries indicated, notwithstanding that the total of such payments may exceed the equivalent in Canadian dollars, estimated as of January and October, 1974.

<sup>(7)</sup>Over-expenditure due to an error in the processing of severance pay for a retiring employee.

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

Details of Appropriations and Expenditures by Departments can be found in Section 10.

## Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

| Section<br>(II) | Ministère                                          | Crédits alloués  | Dépenses       | Soldes non dépensés |                         |
|-----------------|----------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------------|-------------------------|
|                 |                                                    |                  |                | Périmés             | Reportés <sup>(1)</sup> |
|                 |                                                    | \$               | \$             | \$                  | \$                      |
| 1               | Agriculture.....                                   | (2)702,316,559   | 664,280,951    | 6,081,867           | 31,953,741              |
| 2               | Communications.....                                | 61,739,936       | 60,278,529     | 1,461,407           |                         |
| 3               | Consommation et Corporations.....                  | 49,461,956       | 48,986,582     | 475,374             |                         |
| 4               | Énergie, Mines et Ressources.....                  | 1,371,155,659    | 1,365,863,435  | 5,292,224           |                         |
| 5               | Environnement.....                                 | 392,131,633      | 383,057,743    | 9,073,890           |                         |
| 6               | Affaires extérieures.....                          | (3)547,356,223   | 548,885,902    | (6) — 1,529,679     |                         |
| 7               | Finances.....                                      | 6,006,694,323    | 6,006,195,320  | 499,003             |                         |
| 8               | Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs..... | 1,892,033        | 1,898,136      | (7) — 6,103         |                         |
| 9               | Affaires indiennes et Nord canadien.....           | (4)676,861,564   | 672,234,919    | 3,313,359           | 1,313,286               |
| 10              | Industrie et Commerce.....                         | 469,258,527      | 449,892,384    | 19,366,143          |                         |
| 11              | Justice.....                                       | 63,841,110       | 61,464,125     | 2,376,985           |                         |
| 12              | Travail.....                                       | 35,380,781       | 35,082,636     | 298,145             |                         |
| 13              | Main-d'œuvre et Immigration.....                   | 1,698,399,113    | 1,683,548,329  | 14,850,784          |                         |
| 14              | Défense nationale.....                             | 2,511,552,027    | 2,507,527,921  | 4,024,106           |                         |
| 15              | Santé nationale et Bien-être social.....           | 5,662,712,109    | 5,199,353,997  | 463,358,112         |                         |
| 16              | Revenu national.....                               | 353,544,549      | 351,743,028    | 1,801,521           |                         |
| 17              | Parlement.....                                     | 51,338,896       | 50,831,747     | 507,149             |                         |
| 18              | Postes.....                                        | 738,755,672      | 731,603,637    | 7,152,035           |                         |
| 19              | Conseil privé.....                                 | 56,086,158       | 52,662,181     | 3,423,977           |                         |
| 20              | Travaux publics.....                               | 529,335,492      | 523,826,470    | 5,509,022           |                         |
| 21              | Expansion économique régionale.....                | 488,919,823      | 441,432,843    | 47,486,980          |                         |
| 22              | Sciences et Technologie.....                       | 6,579,915        | 6,343,074      | 236,841             |                         |
| 23              | Secrétariat d'État.....                            | (5)1,163,590,019 | 1,155,360,085  | 8,163,897           | 66,037                  |
| 24              | Solliciteur général.....                           | 469,483,168      | 450,447,759    | 19,035,409          |                         |
| 25              | Approvisionnements et Services.....                | 93,107,857       | 90,168,423     | 2,939,434           |                         |
| 26              | Transports.....                                    | 1,331,611,058    | 1,302,837,845  | 28,773,213          |                         |
| 27              | Conseil du Trésor.....                             | 318,682,872      | 310,753,536    | 7,929,336           |                         |
| 28              | Affaires urbaines.....                             | 298,068,025      | 278,823,090    | 19,244,935          |                         |
| 29              | Affaires des anciens combattants.....              | 628,656,680      | 619,486,326    | 9,170,354           |                         |
|                 |                                                    | 26,778,513,737   | 26,054,870,953 | 690,309,720         | 33,333,064              |

le Sous-ministre des Finances  
T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada  
J. L. FRY

### Attestation de l'Auditeur général du Canada

Les comptes relatifs aux dépenses comprises dans l'état ci-dessus ont été vérifiés sous ma direction. Sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, je certifie que, à mon avis l'état présente une récapitulation exacte pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

<sup>(1)</sup>Disponible pour être dépensé au cours des années financières suivantes: Ministère de l'Agriculture, crédit 15, 1971-1972 et 1972-1973 \$31,953,741; Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, crédit 30, 1971-1972 \$1,313,286; Ministère du Secrétariat d'État, crédit 2b, 1968-1969 \$66,037.

<sup>(2)</sup>Comprend \$38,124,637 reportés du crédit 15, Ministère de l'Agriculture, crédits alloués de 1970-1971, 1971-1972, 1972-1973.

<sup>(3)</sup>Comprend \$11,981,353 reportés du crédit 30, Ministère des Affaires extérieures, crédits alloués de 1972-1973 et crédit 25 des crédits alloués de 1973-1974.

<sup>(4)</sup>Comprend \$1,857,491 reportés du crédit 35 et crédit 30 du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, crédits alloués respectivement de 1970-1971 et 1971-1972.

<sup>(5)</sup>Comprend \$66,577 reportés du crédit 2b, Ministère du Secrétariat d'État, crédits alloués de 1968-1969.

<sup>(6)</sup>S'ensuit des autorisations, inscrites aux crédits 10 et 10b du Ministère des Affaires extérieures, de payer des cotisations selon les montants établis, en devises des pays où elles sont prélevées, et de faire d'autres paiements spécifiés, en devises des pays indiqués, même si le montant global des paiements dépasse l'équivalent en dollars canadiens établi en janvier et octobre 1974.

<sup>(7)</sup>Dépense en trop due à une erreur dans le traitement de l'indemnité de départ d'un employé prenant sa retraite.

Les notes de la page 7 font partie intégrante de l'état ci-dessus.

Voir à la section 10 pour le détail des crédits alloués et des dépenses par ministère.

# STATEMENT ON APPROPRIATIONS, EXPENDITURE AND UNEXPENDED BALANCES

This statement shows appropriations, that is, authorities to spend, by departments. These are authorities to spend from revenue that is not allocated to a special purpose.

Expenditure against these authorities are then shown. In other words, expenditures are compared with the authorities granted in Appropriation Acts.

The comparison of authorities and expenditures shows:

Over-expenditures by External Affairs that are covered by authorities to pay assessments in the amounts and in the currencies in which they are levied, and to pay other amounts in the currencies of the countries indicated, notwithstanding that the total of such payments may exceed the equivalent in Canadian dollars that was previously estimated.

Overexpenditure by the Governor General because of a clerical error.

Unexpended balances that have lapsed.

Unexpended balances carried forward.

## SUMMARY OF ACCOUNTS PROPERLY CHARGEABLE TO 1974-75 BUT CARRIED OVER TO 1975-76

|                                                 | \$Million   |
|-------------------------------------------------|-------------|
| INVOICE RECEIVED<br>ON OR BEFORE APRIL 30, 1975 |             |
| 1. Inter-departmental                           |             |
| —Insufficient funds                             | 10.6        |
| —Other Reasons                                  | 3.1         |
| 2. Other                                        |             |
| —Insufficient Funds                             | 66.7        |
| —Other Reasons                                  | 7.8         |
|                                                 | <u>88.2</u> |
| INVOICE RECEIVED<br>AFTER APRIL 30, 1975        |             |
| 1. Inter-Departmental                           | 2.8         |
| 2. Other                                        | 23.7        |
|                                                 | <u>26.5</u> |

(See Table on pages 12.22 to 12.25 of Volume I)

## SUMMARY OF ACCOUNTS PROPERLY CHARGEABLE TO 1974-75 BUT CARRIED OVER TO 1975-76

Full details of these accounts by departments are given on pages 12.22 to 12.25 of Volume I of the Public Accounts. The table shown sets out the totals for all departments.

This table is given in conjunction with the "Statement of Appropriations, Expenditure and Unexpended Balances" because it shows that accounts carried over to subsequent years were much larger than any over-expenditures.

# ÉTAT DES CRÉDITS ALLOUÉS, DÉPENSES ET SOLDES NON DÉPENSÉS

Le présent état indique des crédits alloués, c'est-à-dire les autorisations de dépenses, par ministère. Il s'agit des autorisations de dépenses en fonction de revenus qui ne sont pas attribués pour un objectif particulier.

Les dépenses en fonction de ces autorisations sont ensuite indiquées. Autrement dit, les dépenses sont comparées aux autorisations accordées dans les lois de subsides.

La comparaison des autorisations et des dépenses indiquent:

Les dépenses excédentaires du ministère des Affaires extérieures qui sont couvertes par les autorisations de payer des cotisations selon les montants établis, en devises des pays où elles sont prélevées, et de faire d'autres paiements spécifiés en devises des pays indiqués, même si le montant global des paiements dépassent l'équivalent en dollars canadiens établis.

Les dépenses excédentaires du gouverneur général à cause d'une erreur d'écriture.

Les soldes non dépensés qui sont périmés.

Les soldes non dépensés reportés.

## RÉCAPITULATION DE COMPTES DÛMENT IMPUTABLES À L'EXERCICE 1974-1975 MAIS REPORTÉS À L'EXERCICE 1975-1976

|                                              | \$ MILLION  |
|----------------------------------------------|-------------|
| FACTURES REÇUES LE<br>30 AVRIL 1975 OU AVANT |             |
| 1. Ministères et organismes                  |             |
| —Fonds insuffisants                          | 10.6        |
| —Autres motifs                               | 3.1         |
| 2. Autres                                    |             |
| —Fonds insuffisants                          | 6.7         |
| —Autres motifs                               | 7.8         |
|                                              | <u>88.2</u> |
| FACTURES REÇUES<br>APRÈS LE 30 AVRIL 1975    |             |
| 1. Ministères et organismes                  | 2.8         |
| 2. Autres                                    | 23.7        |
|                                              | <u>26.5</u> |

(Voir tableau aux pages 12.22 à 12.27 du volume 1)

## RÉCAPITULATION DES COMPTES DÛMENT IMPUTABLES À L'EXERCICE 1974-1975 MAIS REPORTÉS À L'EXERCICE 1975-1976

Des détails complets de ces comptes figurent, par ministère, aux pages 12.22 à 12.25 du volume 1 des comptes publics. Le tableau indiqué établit des totaux pour tous les ministères.

Ce tableau est donné conjointement avec «l'État des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés» parce qu'il indique que les comptes reportés aux années suivantes étaient beaucoup plus élevés que toutes dépenses excédentaires.

Budgetary expenditure in any given year therefore includes accounts carried over from the previous year but excludes accounts carried over from subsequent year.

#### BUDGETARY EXPENDITURE SUMMARY OF COMMENTS

1. Budgetary expenditure is expenditure financed from revenue that is not allocated to a special purpose.
2. Its total is reduced by receipts from third parties that are credited to appropriations.
3. It contains a number of internal transfers of funds to non-budgetary accounts.
4. It excludes certain expenditures made from non-budgetary accounts.
5. It includes accounts carried over from the previous year but excludes accounts carried over to the subsequent year.

#### STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES

This is a position statement, as at the end of a fiscal year. However, it should not be compared to a commercial balance sheet because:

1. There is neither equity nor net worth in a statement of the assets and liabilities of a government.
2. It is a statement of financial claims due to and from organizations and individuals outside the government *plus* certain internal credit and debit balances.

Par conséquent, les dépenses budgétaires au cours d'une année donnée englobent des comptes reportés de l'année précédente, mais les comptes reportés de l'année suivante en sont exclus.

#### DÉPENSES BUDGÉTAIRES RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS

1. Les dépenses budgétaires sont celles financées à partir de revenus non attribués à une fin particulière.
2. Les rentrées provenant de tiers, qui sont imputées aux crédits alloués, sont déduites de son total.
3. Elles contiennent un certain nombre de transferts internes de fonds à des comptes non budgétaires.
4. Elles excluent certaines dépenses effectuées à partir de comptes non budgétaires.
5. Elles incluent les comptes reportés de l'année précédente, mais excluent les comptes reportés à l'année suivante.

#### ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF

Il s'agit d'un bilan, comme à la fin d'une année financière. Toutefois, il ne doit pas être comparé à un bilan commercial car:

1. Aucun avoir ni aucune valeur nette ne figure dans un état de l'actif et du passif d'un gouvernement.
2. Il s'agit d'un état de créances dus à des organismes et à des particuliers en dehors du gouvernement, et revendiqués par eux, *plus* certains soldes de crédits et de débits internes.

|                                                                                                              | March 31, 1975 | March 31, 1974 | Net increase<br>or decrease (—)<br>during 1974-75 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------------------------|
|                                                                                                              | \$             | \$             | \$                                                |
| <b>LIABILITIES</b>                                                                                           |                |                |                                                   |
| 13. Current liabilities, schedule J, section 11, page 13—                                                    |                |                |                                                   |
| (a) Outstanding cheques.....                                                                                 | 1,237,415,332  | 1,282,452,993  | — 45,037,661                                      |
| (b) Accounts payable (that portion paid in April of the next following year).....                            | 1,049,213,277  | 1,177,528,155  | — 128,314,878                                     |
| (c) Non-interest-bearing notes payable to international organizations.....                                   | 198,539,264    | 154,349,201    | 44,190,063                                        |
| (d) Matured debt outstanding.....                                                                            | 29,777,939     | 27,913,706     | 1,864,233                                         |
| (e) Interest due and outstanding.....                                                                        | 1,407,278,929  | 1,129,035,371  | 278,243,558                                       |
| (f) Interest accrued.....                                                                                    | 759,011,026    | 592,021,068    | 166,989,958                                       |
| (g) Other current liabilities.....                                                                           | 229,039,219    | 231,293,860    | — 2,254,641                                       |
|                                                                                                              | 4,910,274,986  | 4,594,594,354  | 315,680,632                                       |
| 14. Foreign exchange reserve accounts—                                                                       |                |                |                                                   |
| (a) Non-interest-bearing notes payable to the International Monetary Fund.....                               | 916,000,000    | 990,000,000    | — 74,000,000                                      |
| (b) Allocation of Special Drawing Rights in the International Monetary Fund.....                             | 370,279,053    | 370,279,053    |                                                   |
|                                                                                                              | 1,286,279,053  | 1,360,279,053  | — 74,000,000                                      |
| 15. Deposit and trust accounts, schedule K, section 11, page 15.....                                         | 480,475,848    | 579,390,882    | — 98,915,034                                      |
| 16. Annuity, insurance and pension accounts, schedule L, section 11, page 19—                                |                |                |                                                   |
| (a) Social security accounts—                                                                                |                |                |                                                   |
| Canada Pension Plan.....                                                                                     | 8,262,422,656  | 6,933,825,886  | 1,328,596,770                                     |
| Old Age Security Fund.....                                                                                   | 1,030,255      | 32,735,490     | — 31,705,235                                      |
| (b) Superannuation accounts.....                                                                             | 12,586,377,141 | 10,848,542,394 | 1,737,834,747                                     |
| (c) Other.....                                                                                               | 1,479,157,340  | 1,446,915,970  | 32,241,370                                        |
|                                                                                                              | 22,328,987,392 | 19,262,019,740 | 3,066,967,652                                     |
| 17. Undisbursed balances of appropriations to special accounts, schedule M, section 11, page 20.....         | 139,296,573    | 172,265,845    | — 32,969,272                                      |
| 18. Provision for compound and bonus interests on Canada Savings Bonds, schedule N, section 11, page 20..... | 132,627,020    | 114,100,946    | 18,526,074                                        |
| 19. Deferred credits, schedule O, section 11, page 21.....                                                   | 317,518,354    | 294,736,772    | 22,781,582                                        |
| 20. Suspense accounts, schedule P, section 11, page 21.....                                                  | 14,385,949     | 8,312,879      | 6,073,070                                         |
| 21. Unmatured debt, schedule Q, section 11, page 22—                                                         |                |                |                                                   |
| (a) Bonds.....                                                                                               | 27,456,159,211 | 24,266,365,316 | 3,189,793,895                                     |
| (b) Treasury bills.....                                                                                      | 5,630,000,000  | 4,905,000,000  | 725,000,000                                       |
|                                                                                                              | 33,086,159,211 | 29,171,365,316 | 3,914,793,895                                     |

**NOTE:**

The contingent liabilities of the Government of Canada, consisting of railway securities guaranteed as to principal and interest \$596,229,000; other guarantees of \$15,034,509,267; together with certain indeterminate guarantees, are listed in section 11.

|                        |                |                |               |
|------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Total liabilities..... | 62,696,004,386 | 55,557,065,787 | 7,138,938,599 |
|------------------------|----------------|----------------|---------------|

**Auditor General's Certificate**

The above Statement has been examined in accordance with the provisions of the Financial Administration Act. I have obtained all the information and explanations I have required and, subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that the Statement is in agreement with the accounts maintained by the Receiver General for Canada and that, in my opinion, it exhibits a correct view of the financial position of Canada as at March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statement of Assets and Liabilities.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

|                                                                                                                                                                                                                                                                           | 31 mars 1975   | 31 mars 1974   | Variation nette<br>en 1974-1975 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                           | \$             | \$             | \$                              |
| <b>PASSIF</b>                                                                                                                                                                                                                                                             |                |                |                                 |
| 13. Passif à court terme, annexe J, section 11, page 13—                                                                                                                                                                                                                  |                |                |                                 |
| a) Chèques en circulation.....                                                                                                                                                                                                                                            | 1,237,415,332  | 1,282,452,993  | - 45,037,661                    |
| b) Comptes à payer (la partie qui est exigible en avril de l'année financière<br>suivante).....                                                                                                                                                                           | 1,049,213,277  | 1,177,528,155  | - 128,314,878                   |
| c) Billets non productifs d'intérêt aux organismes internationaux.....                                                                                                                                                                                                    | 198,539,264    | 154,349,201    | 44,190,063                      |
| d) Dette échue et impayée.....                                                                                                                                                                                                                                            | 29,777,939     | 27,913,706     | 1,864,233                       |
| e) Intérêts échus et non payés.....                                                                                                                                                                                                                                       | 1,407,278,929  | 1,129,035,371  | 278,243,558                     |
| f) Intérêts courus.....                                                                                                                                                                                                                                                   | 759,011,026    | 592,021,068    | 166,989,958                     |
| g) Autres passifs à court terme.....                                                                                                                                                                                                                                      | 229,039,219    | 231,293,860    | - 2,254,641                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4,910,274,986  | 4,594,594,354  | 315,680,632                     |
| 14. Comptes de réserves de devises—                                                                                                                                                                                                                                       |                |                |                                 |
| a) Billets non productifs d'intérêt au Fonds monétaire international.....                                                                                                                                                                                                 | 916,000,000    | 990,000,000    | - 74,000,000                    |
| b) Attribution de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international..                                                                                                                                                                                            | 370,279,053    | 370,279,053    |                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1,286,279,053  | 1,360,279,053  | - 74,000,000                    |
| 15. Comptes de dépôt et de fiducie, annexe K, section 11, page 16.....                                                                                                                                                                                                    | 480,475,848    | 579,390,882    | - 98,915,034                    |
| 16. Comptes de rente, d'assurance et de pension, annexe L, section 11, page 20—                                                                                                                                                                                           |                |                |                                 |
| a) Comptes de sécurité sociale—                                                                                                                                                                                                                                           |                |                |                                 |
| Régime de pensions du Canada.....                                                                                                                                                                                                                                         | 8,262,422,656  | 6,933,825,886  | 1,328,596,770                   |
| Fonds de sécurité de la vieillesse.....                                                                                                                                                                                                                                   | 1,030,255      | 32,735,490     | - 31,705,235                    |
| b) Comptes de pension de retraite.....                                                                                                                                                                                                                                    | 12,586,377,141 | 10,848,542,394 | 1,737,834,747                   |
| c) Autres.....                                                                                                                                                                                                                                                            | 1,479,157,340  | 1,446,915,970  | 32,241,370                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                           | 22,328,987,392 | 19,262,019,740 | 3,066,967,652                   |
| 17. Soldes non dépensés d'affectations à des comptes spéciaux, annexe M, section 11,<br>page 20.....                                                                                                                                                                      | 139,296,573    | 172,265,845    | - 32,969,272                    |
| 18. Provision pour intérêt composé et boni sur obligations d'épargne du Canada,<br>annexe N, section 11, page 21.....                                                                                                                                                     | 132,627,020    | 114,100,946    | 18,526,074                      |
| 19. Créances différées, annexe O, section 11, page 21.....                                                                                                                                                                                                                | 317,518,354    | 294,736,772    | 22,781,582                      |
| 20. Comptes d'ordre, annexe P, section 11, page 22.....                                                                                                                                                                                                                   | 14,385,949     | 8,312,879      | 6,073,070                       |
| 21. Dette non échue, annexe Q, section 11, page 23—                                                                                                                                                                                                                       |                |                |                                 |
| a) Obligations.....                                                                                                                                                                                                                                                       | 27,456,159,211 | 24,266,365,316 | 3,189,793,895                   |
| b) Bons du Trésor.....                                                                                                                                                                                                                                                    | 5,630,000,000  | 4,905,000,000  | 725,000,000                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                           | 33,086,159,211 | 29,171,365,316 | 3,914,793,895                   |
| <b>REMARQUE:</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |                |                |                                 |
| A la section 11, on trouvera la liste du passif éventuel du gouvernement du Canada, qui consiste en valeurs ferroviaires garanties, capital et intérêts, \$596,229,000, autres garanties \$15,034,509,267, ainsi que certaines garanties dont le montant est indéterminé. |                |                |                                 |
| Passif total.....                                                                                                                                                                                                                                                         | 62,696,004,386 | 55,557,065,787 | 7,138,938,599                   |

## Attestation de l'Auditeur général du Canada

L'état ci-dessus a été examiné conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière, et j'ai obtenu tous les renseignements et explications que j'ai demandés. Je certifie que, sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, l'état est conforme aux comptes tenus par le Receveur général du Canada et, à mon avis, il présente un exposé exact de la situation financière du Canada au 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 de l'état de l'actif et du passif.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

## THE STATEMENT OF LIABILITIES

This statement covers financial liabilities, that is, financial claims payable to organizations and individuals outside the government, and certain internal credit balances.

Some items can be related to certain assets:

1. The Canada Pension Plan liability can be related to the Canada Pension Plan Investment Fund.

2. There are securities held in trust, and included in assets, that can be related to the liabilities for deposit and trust accounts.

3. The total of unmatured debt includes securities of the Government of Canada that are included in the asset items, "Securities held for the securities investment account" and the "Canada Pension Plan Investment Fund".

## COMPOSITION OF LIABILITIES

(in millions of dollars)

|                                                                    | March<br>31, 1975 | Change<br>During<br>Year |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|
| Current Liabilities                                                | 4,910             | 316                      |
| Foreign Exchange Reserve Accounts                                  | 1,286             | -74                      |
| Deposit and Trust Accounts                                         | 481               | -99                      |
| Annuity, Insurance and Pension Accounts                            |                   |                          |
| —Canada Pension Plan                                               | 8,262             | 1,329                    |
| —Other                                                             | 14,066            | 1,770                    |
| Provision for Compound and Bonus Interests on Canada Savings Bonds | 133               | 18                       |
| Suspense Accounts                                                  | 14                | 6                        |
| Unmatured Debt                                                     | 33,086            | 3,915                    |
|                                                                    | 62,238            |                          |
| Internal Credit Balances                                           |                   |                          |
| Undisbursed Balances of Appropriations to                          |                   |                          |
| —Old Age Security Fund                                             | 1                 | -32                      |
| —Special Accounts                                                  | 139               | -33                      |
| Deferred Credits                                                   | 318               | 23                       |
|                                                                    | <u>62,696</u>     | <u>7,139</u>             |

## THE COMPOSITION OF LIABILITIES

This table distinguishes financial liabilities from internal credit balances.

Of the internal credit balances, the undisbursed balances of appropriations to the Old Age Security Fund have since been eliminated. The undisbursed balances of appropriations to Special Accounts are simply a carry forward of unused spending authorities.

## PASSIF

Cet état couvre le passif financier, c'est-à-dire les créances payables à des organisations et des particuliers qui ne font pas partie du gouvernement de même que certains soldes créditeurs internes.

Certains postes peuvent être liés à certains actifs:

1. Le passif du Régime de pensions du Canada peut être rattaché au fonds d'investissement de ce régime.

2. Certaines valeurs détenues en fiducie et comprises dans les actifs peuvent être rattachées aux passifs pour comptes de dépôt et de fiducie.

3. Le total des dettes non échues comprend les obligations du gouvernement du Canada qui paraissent aux postes suivants des actifs: obligations détenues pour le compte d'investissement des sécurités et le fonds d'investissement du Régime de pensions du Canada.

## RÉPARTITION DU PASSIF

(en millions de dollars)

|                                                                            | 31 mars<br>1975 | Variations au cours de l'année |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| Passifs actuels                                                            | 4,910           | 316                            |
| Comptes de réserves en devises                                             | 1,286           | -74                            |
| Comptes de dépôt et de fiducie                                             | 481             | -99                            |
| Comptes de rentes, d'assurance et de pension                               |                 |                                |
| —Régime de pensions du Canada                                              | 8,262           | 1,329                          |
| —Autres                                                                    | 14,066          | 1,770                          |
| Provision pour intérêt composé et boni sur obligations d'épargne du Canada | 133             | 18                             |
| Comptes d'ordre                                                            | 14              | 6                              |
| Dettes non échues                                                          | 33,086          | 3,915                          |
|                                                                            | 62,238          |                                |
| SOLDÉS CRÉDITEURS INTERNES                                                 |                 |                                |
| Soldes non dépensés d'affectation au                                       |                 |                                |
| —Fonds de sécurité de la vieillesse                                        | 1               | -32                            |
| —Comptes spéciaux                                                          | 139             | -33                            |
| Créances différées                                                         | 318             | 23                             |
|                                                                            | <u>62,696</u>   | <u>7,139</u>                   |

## RÉPARTITION DU PASSIF

Ce tableau établit une distinction entre les passifs financiers et les soldes créditeurs internes.

Les soldes non dépensés d'affectation au Fonds de sécurité de la vieillesse ont depuis été éliminés du solde créancier interne. Ces soldes non dépensés d'affectation à des comptes spéciaux constituent simplement un report de dépenses non effectuées.

Deferred credits consist mainly of deferred and capitalized interest. Such amounts are also included in assets so that, in so far as they are shown as liabilities, they are a form of reserve against certain items reported as assets.

Deferred credits also include unamortized premiums on loans and the government equity in the agency account of the Crown Assets Disposal Corporation.

Les créances différées sont constituées essentiellement d'intérêts accumulés et différés. Ces montants figurent également à l'actif de sorte que dans la mesure où ils sont considérés comme des passifs, ils constituent une forme de réserve pour certains postes classés dans l'actif.

Les créances différées comprennent également les primes non amorties d'emprunt et la part du gouvernement dans le compte de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

## THE GOVERNMENT OF CANADA

## Statement of Assets and Liabilities as at March 31, 1975

|                                                                                                                             | March 31, 1975 | March 31, 1974 | Net increase<br>or decrease (—)<br>during 1974-75 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------------------------|
|                                                                                                                             | \$             | \$             | \$                                                |
| <b>ASSETS</b>                                                                                                               |                |                |                                                   |
| 1. Current assets—                                                                                                          |                |                |                                                   |
| (a) Cash, schedule A, section 11, page 2.....                                                                               | 4,234,018,115  | 1,969,669,046  | 2,264,349,069                                     |
| (b) Securities held for the securities investment account at amortized cost....                                             | 81,280,272     | 68,337,169     | 12,943,103                                        |
| (c) Other current assets, schedule B, page 2.....                                                                           | 306,125,996    | 102,696,001    | 203,429,995                                       |
|                                                                                                                             | 4,621,424,383  | 2,140,702,216  | 2,480,722,167                                     |
| 2. Departmental working capital advances, schedule C, section 11, page 2.....                                               | 772,579,830    | 630,007,152    | 142,572,678                                       |
| 3. Foreign exchange reserve accounts—                                                                                       |                |                |                                                   |
| (a) Exchange Fund Account.....                                                                                              | 4,793,279,053  | 5,466,279,053  | — 673,000,000                                     |
| (b) Canada's subscription to capital of the International Monetary Fund....                                                 | 1,252,980,128  | 1,297,167,219  | — 44,187,091                                      |
|                                                                                                                             | 6,046,259,181  | 6,763,446,272  | — 717,187,091                                     |
| 4. Social security accounts, schedule D, section 11, page 4—                                                                |                |                |                                                   |
| Canada Pension Plan investment fund.....                                                                                    | 7,981,874,000  | 6,696,981,000  | 1,284,893,000                                     |
| Unemployment Insurance Account—Advances—All or part to be recovered<br>by parliamentary appropriations.....                 | 1,656,747,924  | 1,719,280,356  | — 62,532,432                                      |
| Unemployment Insurance Account.....                                                                                         | 100,101,962    | 60,417,553     | 39,684,409                                        |
|                                                                                                                             | 9,738,723,886  | 8,476,678,909  | 1,262,044,977                                     |
| 5. Advances, loans and investments—Domestic, schedule E, section 11, page 5—                                                |                |                |                                                   |
| (a) Loans to, and investments in, crown corporations.....                                                                   | 15,217,510,623 | 13,634,105,066 | 1,583,405,557                                     |
| Recovery likely to require parliamentary appropriations.....                                                                | 237,499,094    | 237,695,681    | — 196,587                                         |
| (b) Loans to provincial governments.....                                                                                    | 1,005,282,390  | 834,326,166    | 170,956,224                                       |
| (c) Municipal Development and Loan Board advances.....                                                                      | 223,567,797    | 234,872,906    | — 11,305,109                                      |
| (d) Veterans Land Act fund (less reserve for conditional benefits).....                                                     | 526,500,373    | 512,403,871    | 14,096,502                                        |
| (e) Miscellaneous.....                                                                                                      | 901,444,761    | 725,129,691    | 176,315,070                                       |
|                                                                                                                             | 18,111,805,038 | 16,178,533,381 | 1,933,271,657                                     |
| 6. Advances, loans and investments—External, schedule F, section 11, page 10—                                               |                |                |                                                   |
| (a) Loans to national governments.....                                                                                      | 2,067,704,544  | 1,831,620,629  | 236,083,915                                       |
| (b) Subscriptions to capital of, and working capital advances, loans and<br>investments in international organizations..... | 590,148,322    | 492,351,155    | 97,797,167                                        |
|                                                                                                                             | 2,657,852,866  | 2,323,971,784  | 333,881,082                                       |
| 7. Securities held in trust, schedule G, section 11, page 11.....                                                           | 133,289,269    | 135,027,802    | — 1,738,533                                       |
| 8. Deferred charges—                                                                                                        |                |                |                                                   |
| (a) Unamortized portions of actuarial deficiencies—                                                                         |                |                |                                                   |
| Canadian forces superannuation account.....                                                                                 | 845,432,000    | 702,040,000    | 143,392,000                                       |
| Public service superannuation account.....                                                                                  | 716,100,000    | 362,900,000    | 353,200,000                                       |
| Royal Canadian Mounted Police superannuation account.....                                                                   | 46,211,999     | 24,878,004     | 21,333,995                                        |
| (b) Unamortized loan flotation costs, section 12.....                                                                       | 199,011,844    | 156,454,914    | 42,556,930                                        |
|                                                                                                                             | 1,806,755,843  | 1,246,272,918  | 560,482,925                                       |
| 9. Capital assets.....                                                                                                      | 1              | 1              |                                                   |
| 10. Inactive loans and investments, schedule H, section 11, page 12.....                                                    | 79,130,380     | 80,354,071     | — 1,223,691                                       |
| Total recorded assets.....                                                                                                  | 43,967,820,677 | 37,974,994,506 | 5,992,826,171                                     |
| 11. Less: Reserve for losses on realization of assets.....                                                                  | — 546,384,065  | — 546,384,065  |                                                   |
| Net recorded assets.....                                                                                                    | 43,421,436,612 | 37,428,610,441 | 5,992,826,171                                     |
| 12. Net debt, represented by excess of liabilities over net recorded assets, schedule I,<br>section 11, page 12.....        | 19,274,567,774 | 18,128,455,346 | 1,146,112,428                                     |
|                                                                                                                             | 62,696,004,386 | 55,557,065,787 | 7,138,938,599                                     |

The notes appearing on page 10 are an integral part of this Statement of Assets and Liabilities.

Detailed Schedules of the Asset and Liability accounts can be found in Section 11.

# GOVERNEMENT DU CANADA État de l'actif et du passif au 31 mars 1975

|                                                                                                                                               | 31 mars 1975                   | 31 mars 1974                   | Variation nette<br>en 1974-1975 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
|                                                                                                                                               | \$                             | \$                             | \$                              |
| <b>ACTIF</b>                                                                                                                                  |                                |                                |                                 |
| 1. Actif à court terme—                                                                                                                       |                                |                                |                                 |
| a) Encaisse, annexe A, section 11, page 2.....                                                                                                | 4,234,018,115                  | 1,969,669,046                  | 2,264,349,069                   |
| b) Valeurs détenues au compte de portefeuille au coût amorti.....                                                                             | 81,280,272                     | 68,337,169                     | 12,943,103                      |
| c) Autres actifs à court terme, annexe B, page 2.....                                                                                         | 306,125,996                    | 102,696,001                    | 203,429,995                     |
|                                                                                                                                               | 4,621,424,383                  | 2,140,702,216                  | 2,480,722,167                   |
| 2. Avances de fonds de roulement des ministères, annexe C, section 11, page 2.....                                                            | 772,579,830                    | 630,007,152                    | 142,572,678                     |
| 3. Comptes de réserves de devises—                                                                                                            |                                |                                |                                 |
| a) Compte du fonds des changes.....                                                                                                           | 4,793,279,053                  | 5,466,279,053                  | —673,000,000                    |
| b) Souscription du Canada au capital du Fonds monétaire international—<br>Avoir propre de l'État.....                                         | 1,252,980,128<br>6,046,259,181 | 1,297,167,219<br>6,763,446,272 | —44,187,091<br>—717,187,091     |
| 4. Comptes de sécurité sociale, annexe D, section 11, page 5—                                                                                 |                                |                                |                                 |
| Fonds de placements du Régime de pensions du Canada.....                                                                                      | 7,981,874,000                  | 6,696,981,000                  | 1,284,893,000                   |
| Compte d'assurance-chômage—Avances—Recouvrable en partie ou en total<br>à partir de crédits parlementaires.....                               | 1,656,747,924<br>100,101,962   | 1,719,280,356<br>60,417,553    | —62,532,432<br>39,684,409       |
| Compte d'assurance-chômage.....                                                                                                               | 9,738,723,886                  | 8,476,678,909                  | 1,262,044,977                   |
| 5. Avances, prêts et apports en capital—Au pays, annexe E, section 11, page 5—                                                                |                                |                                |                                 |
| a) Prêts et apports en capital aux sociétés de la Couronne.....                                                                               | 15,217,510,623                 | 13,634,105,066                 | 1,583,405,557                   |
| Recouvrement devant nécessiter de nouveaux crédits.....                                                                                       | 237,499,094                    | 237,695,681                    | —196,587                        |
| b) Prêts à des gouvernements provinciaux.....                                                                                                 | 1,005,282,390                  | 834,326,166                    | 170,956,224                     |
| c) Avances à l'Office de développement et de prêts municipaux.....                                                                            | 223,567,797                    | 234,872,906                    | —11,305,109                     |
| d) Fonds de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants (moins<br>réserve pour prestations conditionnelles).....                  | 526,500,373<br>901,444,761     | 512,403,871<br>725,129,691     | 14,096,502<br>176,315,070       |
| e) Divers.....                                                                                                                                | 18,111,805,038                 | 16,178,533,381                 | 1,933,271,657                   |
| 6. Avances, prêts et apports en capital—À l'étranger, annexe F, section 11, page 11                                                           |                                |                                |                                 |
| a) Prêts aux gouvernements d'autres pays.....                                                                                                 | 2,067,704,544                  | 1,831,620,629                  | 236,083,915                     |
| b) Souscriptions, au capital d'organismes internationaux, avances de fonds de<br>roulement, prêts et apports en capital à ces organismes..... | 590,148,322<br>2,657,852,866   | 492,351,155<br>2,323,971,784   | 97,797,167<br>333,881,082       |
| 7. Valeurs détenues en fidéicommiss, annexe G, section 11, page 12.....                                                                       | 133,289,269                    | 135,027,802                    | —1,738,533                      |
| 8. Frais différés—                                                                                                                            |                                |                                |                                 |
| a) Tranches non amorties des déficits actuariels—                                                                                             |                                |                                |                                 |
| Compte de pension de retraite des Forces canadiennes.....                                                                                     | 845,432,000                    | 702,040,000                    | 143,392,000                     |
| Compte de pension de retraite de la Fonction publique.....                                                                                    | 716,100,000                    | 362,900,000                    | 353,200,000                     |
| Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.....                                                                         | 46,211,999                     | 24,878,004                     | 21,333,995                      |
| b) Frais non amortis de lancement d'emprunts, section 12.....                                                                                 | 199,011,844                    | 156,454,914                    | 42,556,930                      |
|                                                                                                                                               | 1,806,755,843                  | 1,246,272,918                  | 560,482,925                     |
| 9. Actif immobilisé.....                                                                                                                      | 1                              | 1                              |                                 |
| 10. Prêts et apports en capital improductifs, annexe H, section 11, page 13.....                                                              | 79,130,380                     | 80,354,071                     | —1,223,691                      |
| Total de l'actif inscrit.....                                                                                                                 | 43,967,820,677                 | 37,974,994,506                 | 5,992,826,171                   |
| 11. Moins: Réserve pour pertes à la réalisation d'actif.....                                                                                  | —546,384,065                   | —546,384,065                   |                                 |
| Actif net inscrit.....                                                                                                                        | 43,421,436,612                 | 37,428,610,441                 | 5,992,826,171                   |
| 12. Dette nette, représentée par l'excédent du passif sur l'actif net inscrit, annexe I,<br>section 11, page 13.....                          | 19,274,567,774                 | 18,128,455,346                 | 1,146,112,428                   |
|                                                                                                                                               | 62,696,004,386                 | 55,557,065,787                 | 7,138,938,599                   |

Les notes explicatives figurant à la page 10 font partie intégrante de l'état de l'actif et du passif.  
Voir à la section 11 les annexes détaillées des comptes de l'actif et du passif.

## THE STATEMENT OF ASSETS

This statement covers financial assets and certain internal debit balances. It does not include physical capital assets in the form of land, buildings, furniture, equipment and inventories although the entry for "Departmental Working Capital Advances" does include expenditures for the acquisition of these types of physical assets by working capital advance and revolving fund accounts.

Values are at historical cost or written down values authorized by Parliament.

It shows the Government as a major lender. Over \$28 billion has been lent.

## COMPOSITION OF ASSETS

(in millions of dollars)

|                                       | March<br>31, 1975 | Change<br>During<br>Year |
|---------------------------------------|-------------------|--------------------------|
| <b>CASH</b>                           |                   |                          |
| —In Receiver General Accounts         | 3,205             | 2,395                    |
| —In Transit and Other Accounts        | 1,029             | —130                     |
| Securities in Securities              |                   |                          |
| Investment Account                    | 81                | 13                       |
| Other Current Assets                  | 306               | 203                      |
| Foreign Exchange Reserve Accounts     | 6,046             | —717                     |
| C.P.P. Investment Fund                |                   |                          |
| —Provincial Securities                | 7,930             | 1,276                    |
| —Federal Securities                   | 51                | 9                        |
| Loans to Crown Corporations           | 15,455            | 1,583                    |
| Other Loans                           |                   |                          |
| —Domestic                             | 2,657             | 350                      |
| —External                             | 2,658             | 334                      |
| Securities Held in Trust              | 133               | —2                       |
| Inactive Loans and Investments        | 79                | —1                       |
|                                       | <u>39,630</u>     |                          |
| Less: Reserve for losses              | —546              |                          |
|                                       | 39,084            |                          |
| <b>INTERNAL DEBIT BALANCES</b>        |                   |                          |
| Departmental Working Capital Advances | 773               | 143                      |
| Unemployment Insurance Account        |                   |                          |
| —Advances and Deficit                 | 1,757             | —23                      |
| Deferred Charges                      | 1,807             | 560                      |
| Net Debt                              | 19,275            | 1,146                    |
| <b>TOTAL</b>                          | <u>62,696</u>     | <u>7,139</u>             |

## THE COMPOSITION OF ASSETS

This table distinguishes internal debit balances from financial assets.

In addition, it shows cash that was in Receiver General accounts—that is, in the Consolidated Revenue Fund—separately from cash in transit and other accounts. Federal Securities held in the Securities Investment Account and federal securities in the Canada Pension Plan Investment Account are also distinguished. These securities, together

## ÉTAT DE L'ACTIF

Cet état expose l'actif financier et certains soldes de crédit internes. Il ne comprend pas l'actif immobilisé, physique, sous forme de terrains, d'immeubles, d'ameublement, d'équipement et d'inventaires même si le poste des «avances de fonds de roulement des ministères» inclut des dépenses pour l'acquisition de ces genres d'actifs physiques au moyen d'avances et de compte de fonds de roulement.

Les valeurs représentent les coûts d'acquisition ou des valeurs dont la réduction a été autorisée par le Parlement.

Il donne au gouvernement le rôle de plus grand prêteur. Plus de \$28 milliards ont été prêtés.

## COMPOSITION DE L'ACTIF

(en millions de dollars)

|                                                    | 31 mars<br>1975 | Change-<br>ments<br>pendant<br>l'année |
|----------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------|
| <b>Liquidités</b>                                  |                 |                                        |
| —Dans les comptes du receveur général              | 3,205           | 2,395                                  |
| —Dans des comptes transitaires ou autres           | 1,029           | —130                                   |
| Valeurs en valeurs                                 |                 |                                        |
| Compte de portefeuille                             | 81              | 13                                     |
| Autre actif à court terme                          | 306             | 203                                    |
| Compte de réserve en devises étrangères            | 6,046           | —717                                   |
| Fonds de placement du régime de pensions du Canada |                 |                                        |
| —Valeurs provinciales                              | 7,930           | 1,276                                  |
| —Valeurs fédérales                                 | 51              | 9                                      |
| Prêts à des sociétés de la Couronnes               | 15,455          | 1,583                                  |
| Autres prêts                                       |                 |                                        |
| —Nationaux                                         | 2,657           | 350                                    |
| —Externes                                          | 2,658           | 334                                    |
| Valeurs détenues en fidéo commis                   | 133             | —2                                     |
| Prêts et investissements inactifs                  | 79              | —1                                     |
|                                                    | <u>39,630</u>   |                                        |
| Moins réserve pour les pertes                      | —546            |                                        |
|                                                    | 39,084          |                                        |
| <b>Soldes débiteurs internes</b>                   |                 |                                        |
| Avances de fonds de roulement des ministères       | 773             | 143                                    |
| Compte de l'assurance-chômage                      |                 |                                        |
| —Avances et déficit                                | 1,757           | —23                                    |
| Frais différés                                     | 1,807           | 560                                    |
| Dette nette                                        | 19,275          | 1,146                                  |
| <b>Total</b>                                       | <u>62,696</u>   | <u>7,139</u>                           |

## COMPOSITION DE L'ACTIF

Ce tableau établit une distinction entre les soldes de crédit internes et l'actif financier.

En plus, il montre l'encaisse qui était sous forme de comptes du Receveur général—c'est-à-dire, le fonds de revenu consolidé—séparément de l'encaisse transitaire et d'autres comptes. Les valeurs fédérales détenues dans un compte d'investissements des valeurs et les valeurs fédérales dans le compte d'investissement de Régime de pensions

with Securities Held in Trust, can be related to certain liabilities as already indicated.

The magnitude of the internal debit balances that are reported on the Statement of Assets is much larger than the internal credit balances on the Statement of Liabilities.

du Canada font aussi l'objet d'une distinction. Ces valeurs, ainsi que celles qui sont détenues en fidéicomis, peuvent être reliées à un certain passif comme nous l'avons déjà indiqué.

L'importance des soldes de crédit internes qui sont rapportées dans l'état de l'actif, est beaucoup plus grande que les soldes de crédit internes dans l'état du passif.

TABLE 1

## THE FINANCIAL OPERATIONS OF THE GOVERNMENT OF CANADA

1973-74 and 1974-75

(in millions of dollars)

|                                                                        | 1973-74            |                    |                              | 1974-75  |          |                              |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|----------|----------|------------------------------|
|                                                                        | Receipts           | Payments           | Surplus<br>or<br>deficit (-) | Receipts | Payments | Surplus<br>or<br>deficit (-) |
| <b>I Budgetary-transactions—</b>                                       |                    |                    |                              |          |          |                              |
| Budgetary revenue and expenditure.....                                 | 19,383             | 20,055             | - 672                        | 24,909   | 26,055   | - 1,146                      |
| Add: Receipts and revenues credited to appropriations.....             | 567 <sup>(3)</sup> | 567 <sup>(3)</sup> |                              | 714      | 714      |                              |
|                                                                        | 19,950             | 20,622             | - 672                        | 25,623   | 26,769   | - 1,146                      |
| <b>II Non-budgetary transactions—</b>                                  |                    |                    |                              |          |          |                              |
| Social security accounts—                                              |                    |                    |                              |          |          |                              |
| Old age security fund.....                                             | 2,732              | 3,035              | - 303                        | 3,413    | 3,445    | - 32                         |
| Canada pension plan.....                                               | 1,444              | 1,411              | 33                           | 1,758    | 1,714    | 44                           |
| Unemployment insurance account.....                                    | 1,878              | 2,160              | - 282                        | 2,520    | 2,497    | 23                           |
|                                                                        | 6,054              | 6,606              | - 552                        | 7,691    | 7,656    | 35                           |
| Other annuity, insurance and pension accounts.....                     | 1,721              | 425                | 1,296                        | 2,219    | 449      | 1,770                        |
| Loans, investments and advances—                                       |                    |                    |                              |          |          |                              |
| To crown corporations.....                                             | 603                | 1,678              | - 1,075                      | 656      | 2,239    | - 1,583                      |
| To others.....                                                         | 1,084              | 1,880              | - 796                        | 1,710    | 2,537    | - 827                        |
|                                                                        | 1,687              | 3,558              | - 1,871                      | 2,366    | 4,776    | - 2,410                      |
| Foreign exchange reserves.....                                         | 3,897              | 3,690              | 207                          | 4,707    | 4,064    | 643                          |
| Provincial tax collection agreements account.....                      | 2,752              | 2,796              | - 44                         | 3,420    | 3,601    | (2) - 181                    |
| Other transactions.....                                                | 6,572              | 6,254              | 318                          | 8,094    | 8,312    | - 218                        |
| Total non-budgetary.....                                               | 22,683             | 23,329             | - 646                        | 28,497   | 28,858   | - 361                        |
| Total budgetary and non-budgetary.....                                 | 42,633             | 43,951             | - 1,318                      | 54,120   | 55,627   | - 1,507                      |
| <b>III Unmatured debt transactions—</b>                                |                    |                    |                              |          |          |                              |
| Marketable bonds <sup>(1)</sup> .....                                  | 2,200              | 2,111              | 89                           | 2,300    | 1,641    | 659                          |
| Treasury bills.....                                                    | 14,775             | 14,160             | 615                          | 16,910   | 16,185   | 725                          |
| Non-marketable bonds—                                                  |                    |                    |                              |          |          |                              |
| Canada savings bonds.....                                              | 1,141              | 1,724              | - 583                        | 6,174    | 3,665    | 2,509                        |
| Other.....                                                             | 8                  |                    | 8                            | 9        |          | 9                            |
|                                                                        | 18,124             | 17,995             | 129                          | 25,393   | 21,491   | 3,902                        |
| Net increase or decrease (-) in Receiver General bank<br>balances..... |                    |                    | - 1,189                      |          |          | 2,395                        |
| Add: Receiver General bank balances at beginning of year....           |                    |                    | 1,999                        |          |          | 810                          |
| Receiver General bank balances at end of year.....                     |                    |                    | 810                          |          |          | 3,205                        |

<sup>(1)</sup> Includes net purchases or sales by the Government of its own securities.<sup>(2)</sup> Excludes net overpayments of \$16 million made to various provinces arising out of payments under the Provincial Tax Agreement and resulting in a debit balance in the account. This debit balance has been reclassified as overpayments under Loans to provinces.<sup>(3)</sup> Amends reporting in the previous year's Public Accounts.

## TABLEAU 1

## LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA 1973-1974 et 1974-1975

(en millions de dollars)

|                                                                                           | 1973-1974          |                    |                        | 1974-1975     |             |                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|---------------|-------------|------------------------|
|                                                                                           | Encaissements      | Paielements        | Surplus ou déficit (-) | Encaissements | Paielements | Surplus ou déficit (-) |
| <b>I Opérations budgétaires—</b>                                                          |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Revenu et dépenses budgétaires.....                                                       | 19,383             | 20,055             | - 672                  | 24,909        | 26,055      | - 1,146                |
| Ajouter: encaissements et revenus affectés aux crédits.....                               | 567 <sup>(3)</sup> | 567 <sup>(3)</sup> |                        | 714           | 714         |                        |
|                                                                                           | 19,950             | 20,622             | - 672                  | 25,623        | 26,769      | - 1,146                |
| <b>II Opérations non budgétaires—</b>                                                     |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Comptes de sécurité sociale—                                                              |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Fonds de sécurité de la vieillesse.....                                                   | 2,732              | 3,035              | - 303                  | 3,413         | 3,445       | - 32                   |
| Régime de pensions du Canada.....                                                         | 1,444              | 1,411              | 33                     | 1,758         | 1,714       | 44                     |
| Compte d'assurance-chômage.....                                                           | 1,878              | 2,160              | - 282                  | 2,520         | 2,497       | 23                     |
|                                                                                           | 6,054              | 6,606              | - 552                  | 7,691         | 7,656       | 35                     |
| Autres comptes de rente, d'assurance et de pension.....                                   | 1,721              | 425                | 1,296                  | 2,219         | 449         | 1,770                  |
| Prêts, apports en capital et avances—                                                     |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Aux sociétés de la Couronne.....                                                          | 603                | 1,678              | - 1,075                | 656           | 2,239       | - 1,583                |
| À d'autres organismes.....                                                                | 1,084              | 1,880              | - 796                  | 1,710         | 2,537       | - 827                  |
|                                                                                           | 1,687              | 3,558              | - 1,871                | 2,366         | 4,776       | - 2,410                |
| Réserves de devises.....                                                                  | 3,897              | 3,690              | 207                    | 4,707         | 4,064       | 643                    |
| Compte des ententes relatives à la perception des impôts conclues avec les provinces..... | 2,752              | 2,796              | - 44                   | 3,420         | 3,601       | (2) - 181              |
| Autres opérations.....                                                                    | 6,572              | 6,254              | 318                    | 8,094         | 8,312       | - 218                  |
| Total, opérations non budgétaires.....                                                    | 22,683             | 23,329             | - 646                  | 28,497        | 28,858      | - 361                  |
| Total, opérations budgétaires et non budgétaires.....                                     | 42,633             | 43,951             | - 1,318                | 54,120        | 55,627      | - 1,507                |
| <b>III Opérations visant la dette non échue—</b>                                          |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Obligations négociables <sup>(1)</sup> .....                                              | 2,200              | 2,111              | 89                     | 2,300         | 1,641       | 659                    |
| Bons du Trésor.....                                                                       | 14,775             | 14,160             | 615                    | 16,910        | 16,185      | 725                    |
| Obligations non négociables—                                                              |                    |                    |                        |               |             |                        |
| Obligations d'épargne du Canada.....                                                      | 1,141              | 1,724              | - 583                  | 6,174         | 3,665       | 2,509                  |
| Autres.....                                                                               | 8                  |                    | 8                      | 9             |             | 9                      |
| Augmentation ou diminution (-) nette des soldes bancaires du Receveur général.....        | 18,124             | 17,995             | 129                    | 25,393        | 21,491      | 3,902                  |
| Ajouter: soldes bancaires du Receveur général au début de l'année.....                    |                    |                    | - 1,189                |               |             | 2,395                  |
|                                                                                           |                    |                    | 1,999                  |               |             | 810                    |
| Soldes bancaires du Receveur général à la fin de l'année.....                             |                    |                    | 810                    |               |             | 3,205                  |

<sup>(1)</sup> Inclus, ventes nettes ou achats par le gouvernement de ses propres obligations.<sup>(2)</sup> Ne comprend pas des paiements nets de \$16 millions effectués en trop à diverses provinces, provenant de remboursements en vertu de l'Accord de perception fiscale avec les provinces et qui ont eu pour effet de porter le solde au débit. Ce solde débiteur a été reclassifié comme tel sous la rubrique des Prêts aux gouvernements provinciaux.<sup>(3)</sup> Modifie l'énoncé dans les Comptes publics de l'année antérieure.

## THE FINANCIAL OPERATIONS OF THE GOVERNMENT OF CANADA

This statement is not certified by the Auditor General. It brings together all the transactions of the Government of Canada, including all cash and internal transactions.

This statement deals with budgetary, non-budgetary and unmatured debt transactions and ends with the change in the bank balances of the Receiver General during the year and the level of these balances at the end of the year. Of these transactions, budgetary transactions have already been examined.

Non-budgetary transactions include non-budgetary receipts and payments.

Non-budgetary receipts consist of:

Revenue allocated to a special purpose.

Internal transfers of funds from budgetary appropriations to non-budgetary accounts.

Receipts from sales of financial assets.

Receipts from the incurring of financial liabilities.

Non-budgetary payments include:

Expenditure from revenue and other receipts allocated to a special purpose.

Expenditure financed by internal transfers from budgetary appropriations to non-budgetary accounts.

Outlays to acquire financial assets.

Outlays to retire financial liabilities.

The composition of these receipts and payments is shown in the table.

You will see that the deficit on non-budgetary transactions in 1974-75 was \$361 million which, when added to the budgetary deficit of \$1146 million, produced a total budgetary and non-budgetary deficit of \$1507 million. This deficit and an addition of \$2395 million to the bank balances of the Receiver General was financed by net borrowing of \$3902 million.

At this point, Gentlemen, I propose to show you how this Statement of Financial Operations is co-ordinated with the Statement of Assets and Liabilities as well as with the Statements of Budgetary Revenue and Expenditure.

## LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Cet état de compte n'est pas certifié par l'Auditeur Général. Il réunit toutes les opérations du gouvernement du Canada, y compris toutes les opérations intérieures et au comptant.

Cet état de compte porte sur les opérations budgétaires, non-budgétaires et relatives à la dette non échuë et il se termine par la modification des soldes bancaires du Receveur Général au cours de l'année et le niveau de ces soldes à la fin de l'année. Les opérations budgétaires ont déjà fait l'objet d'une étude.

Les opérations non-budgétaires comprennent les recettes et débours non-budgétaires.

Les recettes non-budgétaires sont:

Les revenus affectés à des fins spéciales.

Les transferts internes de fonds des affectations budgétaires à des comptes non-budgétaires.

Les recettes provenant de ventes d'actifs financiers.

Les recettes provenant de l'engagement de responsabilités financières.

Les débours non-budgétaires comprennent:

Les débours de revenus et les autres recettes affectés à une fin spéciale.

Débours financés par des transferts intérieurs d'affectation à des comptes non budgétaires.

Mise de fonds pour l'acquisition d'actifs financiers.

Mise de fonds pour compenser le passif financier.

Ces recettes et débours sont indiqués au tableau.

Vous pourrez constater que le déficit des opérations non-budgétaires était en 1974-1975 de 361 millions de dollars, ce qui, ajouté au déficit budgétaire de \$1,146 millions de dollars, donne un déficit budgétaire et non-budgétaire de 1,507 millions de dollars. Ce déficit et celui de soldes bancaires du receveur général qui s'élevaient à \$2,395 millions de dollars, a été financé par l'emprunt net de \$3,902 millions de dollars.

Maintenant, Messieurs, j'ai l'intention de vous montrer comment cet état de comptes des opérations financières est coordonné avec l'état de compte de l'actif et du passif, de même qu'avec l'état de compte des recettes et débours budgétaires.

### CHANGES IN ASSETS AND LIABILITIES RELATED TO FINANCIAL OPERATIONS

|                                                  | Assets<br>(±) | Liabilities<br>(±) | Net<br>(±) |
|--------------------------------------------------|---------------|--------------------|------------|
| 1. O.A.S. Fund                                   | —             | -32                | -32        |
| 2. C.P.P.                                        | 1,285         | 1,329              | 44         |
| 3. U.I. Account                                  | -23           | —                  | 23         |
| 4. Other Annuity, Insurance and Pension Accounts | —             | 1,770              | 1,770      |
| 5. Loans, Investments and advances to:           |               |                    |            |
| Crown Corporations                               | 1,583         | —                  | -1,583     |
| Others                                           | 827           | —                  | -827       |
| 6. Foreign Exchange Reserves                     | -717          | -74                | 643        |

### MODIFICATION DE L'ACTIF ET DU PASSIF RELATIVE AUX OPÉRATIONS FINANCIÈRES

|                                                        | Actif<br>(±) | Passif<br>(±) | Solde<br>(±) |
|--------------------------------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| 1. Fonds de l'O.E.A.                                   |              | -32           | -32          |
| 2. R.P.C.                                              | 1 285        | 1 329         | 44           |
| 3. Compte d'assurance-chômage                          | -23          | —             | 23           |
| 4. Autres comptes de rentes, d'assurance et de pension | —            | 1 770         | 1 770        |
| 5. Prêts, placements et avances aux:                   |              |               |              |
| Sociétés d'État                                        | 1 583        | —             | -1 583       |
| Autres organismes                                      | 827          | —             | -827         |
| 6. Réserves de devises étrangères                      | -717         | -74           | 643          |

|                                                 |              |              |          |
|-------------------------------------------------|--------------|--------------|----------|
| 7. Provincial Tax Collection Agreements Account | —            | - 181        | - 181    |
| 8. Other Deposit & Trust Accounts               | —            | 82           | 82       |
| 9. Current Liabilities                          | —            | 316          | 316      |
| 10. Deferred Charges                            | 560          | —            | - 560    |
| 11. Other Assets & Liabilities                  | 70           | 14           | - 56     |
|                                                 | 3,585        | 3,224        | - 361    |
| 12. Unmatured Debt                              | 13           | 3,915        | 3,902    |
| 13. Increase in Net Debt                        | 1,146        | —            | - 1,146  |
| 14. Change in Bank Balances                     | 2,395        | —            | 2,395    |
| 15. Net Changes                                 | <u>7,139</u> | <u>7,139</u> | <u>—</u> |

|                                                                                         |              |              |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|----------|
| 7. Compte des ententes relatives à la perception des impôts conclues avec les provinces | —            | - 181        | - 181    |
| 8. Autres comptes de dépôt et de fiducie                                                | —            | 82           | 82       |
| 9. Dettes courantes                                                                     | —            | 316          | 316      |
| 10. Frais reportés                                                                      | 560          | —            | - 560    |
| 11. Autre actif et passif                                                               | 70           | 14           | - 56     |
|                                                                                         | 3,585        | 3,224        | - 361    |
| 12. Dette non échue                                                                     | 13           | 3 915        | 3 902    |
| 13. Augmentation de la dette nette                                                      | 1 146        | —            | - 1 146  |
| 14. Modifications des soldes bancaires                                                  | 2 395        | —            | 2 395    |
| 15. Modifications nettes                                                                | <u>7 139</u> | <u>7 139</u> | <u>—</u> |

#### CHANGES IN ASSETS AND LIABILITIES RELATED TO FINANCIAL OPERATIONS

This table sets out the changes in Assets and Liabilities given in earlier statements. Changes are used because, if absolute figures were given, they could not all be inserted on a slide.

Turning to the earlier table, "Composition of Assets", you will see that the changes it shows in Assets correspond with the changes in Assets given in this particular table. Similarly, the changes in Liabilities given in the table, "Composition of Liabilities", also correspond with the changes in Liabilities that you see in this table.

When the changes in Assets are *subtracted* from the changes in Liabilities the "Net" changes are the same as those shown as "Surplus or Deficit" in the Statement of Financial Operations of the Government of Canada.

You should also note that the "Increase in Net Debt" shown as item 13 is also equal to the budgetary deficit in 1974-75 so that the effects of budgetary operations are also reflected in this table.

The five statements discussed are therefore an integrated set of summary statements that present the budgetary and non-budgetary transactions, the assets and liabilities of the Government of Canada.

There is no statement of changes in financial position in the Public Accounts, one of the reasons being that no-one has yet defined what is the "financial position" of a government. However, this particular table shows that the Government added \$7,139 million to its liabilities in order to finance a budgetary deficit of \$1,146 million to acquire \$2,395 million of cash and to add \$3,598 million to its assets. This is another summary statement of the overall results of the Government's financial operations in 1974-75. Other summary statements can be obtained if the "non-fund", internal transactions are eliminated.

#### MODIFICATIONS DE L'ACTIF ET DU PASSIF RELATIVES AUX OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Ce tableau indique les modifications de l'actif et du passif mentionnées dans les premiers états de compte. On y utilise des modifications, parce que si on donnait des chiffres absolus, il serait impossible de les réunir tous dans un même tableau.

En ce qui concerne le premier tableau, «Description de l'actif» vous remarquerez que les modifications de l'actif correspondent aux modifications de l'actif de ces tableaux particuliers. De la même façon, les modifications du passif sur le tableau, «Description du passif», correspondent également aux modifications du passif qui apparaissent dans ces tableaux.

Après soustraction des modifications d'actif des modifications de passif, les modifications (nettes) correspondent à celles qui sont inscrites dans la colonne surplus ou déficit de l'état de compte des opérations financières du gouvernement du Canada.

Vous devez également remarquer que l'augmentation de la dette nette indiquée au poste 13 correspond également au déficit budgétaire de 1974-75 de façon que les répercussions des opérations budgétaires se reflètent également à ce tableau.

Les cinq états de compte mentionnés font donc partie intégrante d'un ensemble de résumés d'états de compte qui représente les opérations budgétaires et non budgétaires, l'actif et le passif du gouvernement du Canada.

Il n'y a pas d'état de compte relatif aux modifications de la position financière des Comptes publics, parce que, entre autres raisons, personne n'a encore pu définir «la position financière» d'un gouvernement. Cependant, ce tableau indique que le gouvernement a augmenté son passif de \$7,139 millions pour financer un déficit budgétaire de \$1,146 millions, pour faire l'acquisition de \$2,395 millions en devises et pour augmenter son actif de \$3,598 millions. Ceci constitue un autre résumé de l'état de compte du résultat global de l'opération financière du gouvernement en 1974-1975. On peut produire d'autres états de compte, si les opérations intérieures, «non de financement» sont éliminées.







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 42

Thursday, February 19, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 42

Le jeudi 19 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

CONCERNANT:

Rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 19, 1976

(55)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Lachance and Leblanc (*Laurier*).

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. J. R. Douglas, Assistant Auditor General. *From the Interdepartmental Committee:* Mr. N. Glenn Ross, F.C.A.—Coopers & Lybrand, Ottawa; Mr. S. J. Handfield-Jones, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance; Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary; Mr. S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration Division.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

*It was agreed*,—That a paper prepared by the Treasury Board containing answers to questions in the paper prepared by Mr. Adams, Research Branch, Library of Parliament (*See Appendix "YY", Issue No. 40 dated February 12, 1976*) be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "AAA"*).

The witnesses were questioned on "Significant changes in principles including year-end accounting for appropriations; revenue accounting and fund accounting".

And questioning continuing,

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1976

(55)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Lachance et Leblanc (*Laurier*).

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. J. R. Douglas, adjoint de l'Auditeur général. *Du Comité interministériel:* M. N. Glenn Ross, F.C.A.—Coopers & Lybrand, Ottawa; M. S. J. Handfield-Jones, Directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances; M. A. G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada. *Du Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, Secrétaire; M. S. Mensforth, Secrétaire adjoint, Division de l'administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le rapport sur l'étude des Comptes du Canada soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

*Il est convenu*,—Qu'un document rédigé par le Conseil du Trésor contenant des réponses aux questions figurant dans le document de M. Adams, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement (*Voir Appendice «YY», fascicule n° 40, du 12 février 1976*) soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «AAA»*).

Les témoins sont interrogés sur les «changements significatifs des principes y compris comptabilité à la fin de l'année pour les crédits, le revenu et les fonds».

L'interrogation se poursuit,

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 19, 1976

[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order. Our quorum, as you know, is 11, but it was agreed at our organizational meeting that the Chairman could hold meetings and receive and authorize printing of evidence when a quorum is not present, provided we had four or more of the Government and Opposition members present, and I see we qualify.

As was mentioned at our meeting last Tuesday, our meeting today will deal with "significant changes in principles including year-end accounting for appropriations; revenue accounting and fund accounting."

I will ask the Auditor General to lead off, followed by the Secretary of the Treasury Board and members of the Interdepartmental Committee, and we can question them as we go along.

I would also refer you to general questions and answers which have been provided to you by the Treasury Board; and before we start with Mr. Macdonell, is it agreed that these questions and replies be tabled as an appendix to our report this day? Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1105

**The Chairman:** Thank you.

Before I ask the Auditor General to make a comment, I know that members of the Committee would like me to welcome your former Chairman, Mr. Alf Hales, who is visiting with us today. Alf, stand up and take a bow.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**The Chairman:** Glad to have you with us, Alf.

Now, Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Well, Mr. Chairman, I think, in the interests of time, I have no opening statement to make this morning. I think the Committee has now had an opportunity to, proving lastly, get into some of the background to the study. I feel that perhaps in the interest of getting on with questions I would waive any opening statement.

**The Chairman:** Gentlemen, you have received a study report as prepared by the research assistant, Mr. Eric Adams, and the meeting is now open for questions on the Report on the Study of the Accounts of Canada, which contains as you are aware some 41 recommendations.

Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, I notice that the Auditor General has endorsed the 41 recommendations contained in the study of the accounts, but I also note in some of the paper that is before us that he has identified a number of areas which require further attention. I think it would be helpful to ask the Auditor General to pinpoint these areas that he is apparently not yet satisfied with.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 19 février 1976

[Interpretation]

**Le président:** Messieurs, la séance est ouverte. Comme vous le savez, le quorum est de onze membres, mais il a été entendu lors d'une réunion du comité directeur que, même en l'absence du quorum, le président pourrait convoquer des réunions, entendre et autoriser la publication des témoignages à condition toutefois qu'il y ait au moins quatre membres du gouvernement et de l'opposition. Nous réunissons les conditions requises.

Comme nous l'avons mentionné lors de notre dernière réunion, mardi dernier, nous consacrerons cette séance à l'étude des « Changements significatifs des principes, y compris comptabilité à la fin de l'année pour les crédits, le revenu et les fonds. »

La parole sera à M. l'Auditeur général puis Secrétaire du Conseil du Trésor et aux membres du Comité interministériel, après quoi vous pourrez les interroger.

Je vous rappelle que vous avez aussi reçu quelques questions et réponses de la part du Conseil du Trésor, et avant que M. Macdonell ne prenne la parole, êtes-vous d'accord pour que ces questions et réponses soient imprimées en annexe au procès-verbal d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci.

Avant que l'Auditeur général prenne la parole, au nom des membres de ce Comité, je voudrais souhaiter la bienvenue à un ancien président, M. Alf Hales, qui est parmi nous. Alf, soyez le bienvenu.

**Des voix:** Oui, oui.

**Le président:** Nous sommes heureux de vous voir parmi nous, Alf.

A vous, monsieur Macdonell.

**M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada):** Monsieur le président, pour gagner du temps, je ne ferai pas de déclaration ce matin. Je crois que le Comité a eu l'occasion de se pencher sur cette étude. Il peut donc passer directement aux questions.

**Le président:** Messieurs, vous avez reçu un rapport d'étude préparé par le documentaliste M. Eric Adams; nous pouvons donc passer aux questions sur le Rapport concernant l'étude des comptes du Canada, qui renferme quelque 41 recommandations.

Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, je remarque que l'Auditeur général a approuvé les 41 recommandations contenues dans l'étude des comptes; par ailleurs, dans certains documents qu'on nous a remis, il a cité certains domaines qui exigeraient une étude approfondie. Il serait peut-être utile de demander à l'Auditeur général d'indiquer ces domaines dont il ne semble pas être satisfait.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Well, Mr. Chairman, Mr. Douglas tabled a statement at the first meeting which set out our comments and observations. I would like to perhaps pick up the words Mr. Clarke used "not yet satisfied with". I think the perspective that we have taken on this entire study is that we do not really challenge anything that is in the study.

We have spent a lot of time going over the various recommendations and the reasons for them and we think the study in its broadest sense represents a major step forward in improving both the accounting treatment of many items and the reporting of them to Parliament. There are areas, however, where we think further study is needed. I think in that respect, Mr. Chairman, with your permission, I would like Mr. Douglas to follow through on the statement he has already tabled. I think he can deal specifically with a number of the points Mr. Clarke has in mind.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Douglas.

**Mr. J. R. Douglas (Assistant Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman.

The first item that was listed in our statement was the valuation of current and future loans to other governments. Although we recognize that there may be certain difficulties in connection with these loans we are of the opinion that they along with other loans and advances should be valued on a realistic basis in the Statement of Assets and Liabilities. This could be achieved by a general valuation, or perhaps in some circumstances the root of treating some of them as budgetary expenditures could be considered.

The second point is on the valuation of current and future loans to government-controlled organizations—

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, could we question on each point?

**The Chairman:** Yes, that would be helpful, I think, for the benefit of the Committee.

**Mr. Huntington:** May I have a question on point one, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, indeed. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, this is an area that has been concerning me a little. I have noticed that more and more the departments of the government or agencies of the government are going offshore for financing. This troubles me somewhat in that we are financing exports to countries and they say, sure we pick up a liability offshore but it is countered by an asset or a receivable offshore from that government. The quality of that receivable I think is highly questionable, or to be questioned—and I assume that this comes within the parameters of point one being made by Mr. Douglas.

• 1110

What, in effect, we are doing is borrowing money from other countries to pay for pay-rolls and goods at home. We are picking up the asset of an account receivable from the country to which we have exported, but the quality of that receivable in my opinion has to be questioned, particularly with the political instability that exists with third world and other countries.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, lors de la première réunion, M. Douglas a déposé une déclaration exposant nos commentaires et observations. Je voudrais reprendre les termes de M. Clarke, à savoir «dont nous ne sommes pas satisfaits». Nous n'avons rien trouvé à contester dans cette étude.

Nous avons longuement étudié les diverses recommandations et leur raison d'être, et nous croyons qu'en général, l'étude constitue une amélioration importante pour la comptabilité de nombreux articles et pour le rapport qu'on doit en faire au Parlement. Toutefois certains domaines exigent une étude plus approfondie. A cet égard, et avec votre permission, monsieur le président, je demanderai à M. Douglas de développer la déclaration qu'il a déposée. Je crois qu'il est plus en mesure de traiter particulièrement de certaines questions soulevées par M. Clarke.

**Le président:** Merci monsieur Macdonell. Monsieur Douglas.

**M. J. R. Douglas (Auditeur général adjoint):** Merci, monsieur le président.

Vous avez mentionné tout d'abord l'évaluation des prêts actuels et futurs consentis à d'autres gouvernements. Nous reconnaissons que ces prêts posent certaines difficultés, mais nous croyons qu'ils pourraient être évalués, avec d'autres prêts et avances, d'une façon plus réaliste dans le bilan du passif et de l'actif. Nous pourrions y arriver au moyen d'une évaluation générale, ou dans certains cas, peut-être devrions-nous les traiter comme des dépenses budgétaires.

Le second point porte sur l'évaluation des prêts actuels et futurs consentis à des organisations sous le contrôle du gouvernement...

**M. Huntington:** Monsieur le président, pourrions-nous poser des questions sur chaque point?

**Le président:** Oui, ce serait préférable.

**M. Huntington:** Pourrais-je poser une question sur ce premier point, monsieur le président?

**Le président:** Oui, certainement. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, c'est un domaine qui m'intéresse beaucoup. J'ai remarqué que de plus en plus les organismes et les ministères du gouvernement cherchent leurs fonds à l'extérieur. Cela m'inquiète un peu car nous finançons les exportations vers divers pays et on nous dit que, bien sûr, nous augmentons notre passif à l'extérieur, mais que cela est compensé par les fonds à percevoir auprès de ces pays. Or, ces fonds seront-ils perçus? C'est contestable, et je suppose que cela rejoint le premier point de M. Douglas.

De fait, nous empruntons de l'argent à d'autres pays pour payer nos employés et nous procurer des biens de consommation. Nous reprenons l'actif du compte débiteur du pays importateur de nos biens, mais, spécialement en raison de l'instabilité politique des pays du Tiers monde et d'ailleurs, la qualité de ce compte à recevoir est incertaine.

[Text]

I agree and think the Committee should pay particular attention to point one just made by Mr. Douglas, that there should be a realistic basis of valuation for current and future loans to other governments and that this Committee should be aware of this call on the part of the Auditor General's Department for a general valuation reserve and/or the treating of such loans as budgetary items. In other words, what we are doing is writing them down to realistic values through that medium.

Is that understanding of what has been requested here correct, Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. Douglas, could you respond to that?

Mr. Douglas: Yes, I would say it was.

Mr. Huntington: And the very fact that you are making this point here to the Committee would confirm that my concern here is shared by the Auditor General's Department. Is that right?

Mr. Douglas: About the valuation of that type of asset, sir, yes.

Mr. Huntington: Yes. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Clark.

Mr. Clark (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, I have a question on that point too.

In the beginning of Mr. Douglas' remarks of a few days ago, the first point he makes is the recording of questionable assets and liabilities. Is this point, the valuation of current and future loans, related to the same general observation?

Mr. Douglas: Yes, I would say so, sir.

Mr. Clark (Vancouver Quadra): Thank you.

The Chairman: Mr. Huntington, did you have further questions at this time?

Mr. Huntington: No, that is a concern that is worrying me, Mr. Chairman, and I wanted it confirmed; I believe it has been confirmed. I am finished with point one.

The Chairman: Mr. Douglas, would you wish to give us your views on point 2 and point 3 at this time?

Mr. Douglas: Point 2, Mr. Chairman, concerns the valuation of current and future loans to government-controlled organizations whose financing is unrealistic and who therefore may not be in a position to repay such loans.

Once again the study, although they considered the question of valuation of advances and loans to Crown corporations, decided to make no recommendations because of the extreme difficulty involved in attempting to make valuations. I think one of the points that could be raised is that if such loans are of a type that one could expect to be repaid within a reasonable time, I think there would be no particular question. But we have a number of examples, and I suppose we could quote the National Harbours Board as one, and the St. Lawrence Seaway Authority as another, where obviously there is no possible way that such loans and advances could be repaid. In fact, in effect you have a great number of assets that are economically very valuable but they simply are not realizable, so that we have them on the statement of assets and liabilities essentially at cost. I think they involved something like \$15 billion. That is the second point.

[Interpretation]

Selon moi, le comité doit s'attacher surtout au premier point présenté par M. Douglas. Il faut un fondement réel à l'évaluation des prêts actuels et futurs consentis aux autres gouvernements. A la demande du Bureau de l'Auditeur général, notre comité doit établir une réserve générale en contrepartie de valeurs actives et inscrire de tels emprunts comme postes budgétaires. En d'autres termes, nous indiquerons ainsi leur valeur réelle.

Monsieur le président, est-ce bien ce que l'on nous demande?

Le président: Monsieur Douglas, je vous prie de répondre à cette question.

M. Douglas: Oui, vous avez bien compris.

M. Huntington: Le simple fait d'entendre cet argument devant le comité confirme que le Bureau de l'Auditeur général partage mon inquiétude, n'est-ce pas?

M. Douglas: Au sujet de l'évaluation de ce genre de poste de l'actif; oui monsieur.

M. Huntington: Oui. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Monsieur Clark.

M. Clark (Vancouver Quadra): Monsieur le président, j'aimerais poser une question à ce même propos.

En prononçant ses remarques il y a quelques jours, M. Douglas a contesté l'enregistrement d'actifs et de passifs douteux. L'évaluation des prêts actuels et futurs se rapporte-t-elle à la même observation générale?

M. Douglas: Il me semble que oui, monsieur.

M. Clark (Vancouver Quadra): Merci.

Le président: Monsieur Huntington, avez-vous d'autres questions pour l'instant?

M. Huntington: Non, monsieur le président. Toute cette question m'inquiète; je voulais une confirmation sur certains points. C'est tout pour le point numéro 1.

Le président: Monsieur Douglas, voudriez-vous nous présenter vos remarques sur les points numéro 2 et numéro 3?

M. Douglas: Monsieur le président, le point numéro 2 porte sur l'évaluation des prêts actuels et futurs consentis à des entreprises assujetties au contrôle du gouvernement. Leur financement manque de réalisme; par conséquent, elles seront peut-être incapables de rembourser de tels prêts.

Je répète qu'après s'être penché sur l'évaluation des avances et des prêts consentis aux sociétés de la Couronne, on omettra de formuler des recommandations à cause de l'extrême difficulté occasionnée par une tentative d'évaluation. Un espoir de remboursement de ce genre d'emprunt éliminerait tout problème. Toutefois, certaines agences telles que le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent sont incapables de rembourser ces prêts et avances. De fait, nous possédons un nombre important d'actifs d'une grande valeur économique mais irréalisables dans la pratique. Il figurent au bilan de l'actif et du passif au prix coûtant, c'est-à-dire quelque 15 milliards. Voilà le point numéro 2.

[Texte]

**The Chairman:** Any question on point 2? Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** I must say, Mr. Chairman, I am very interested in this point in that the National Harbours Board, comes in my responsibility to caucus and my leader and his aspect of public accounts has been troubling me. I see no logic to it.

• 1115

You have an accumulated deficit on the St. Lawrence Seaway of close to \$800 million. There is no way that the operation of the St. Lawrence Seaway can justify that debt in normal accounting or commerce. I agree that we have a policy to develop in order to correct that situation. We have a canal where the government is financing operations over revenues received by \$33 million a year. I think we have to get into this whole area.

If we are going to have a write-down of loans and advances, I would like to see, Mr. Chairman, some place in accounts where those loans and advances, the write-offs, are recorded and accumulated, because I still think we have an equity to keep open to all parts of the country. If we were to write down say the St. Lawrence Seaway debt, and then it does not show as an asset, which I basically think is sound, I think we should also on the other hand be able to refer to the fact that that region of Canada has had that input from Treasury, and that development cannot be justified on straight cash flow or economic grounds, that there has to be another analogy behind such positions.

This whole area troubles me. The part of this that troubles me too is the fact that we have Crown corporations that accrue interest, and we now have even ports in the National Harbours Board that can afford from earnings to pay the interest earned and are starting to accrue it. This probably logical because all other ports within National Harbours Board are starting to accrue interest. But you have an organization like Air Canada that not only accrues its interest and does not pay it to the Consolidated Revenue Fund, which if my memory serves me is \$55 million, it does not pay income tax as earned on its operations either. It accrues those.

Do those taxes payable show on the assets of Canada as a receivable, from a Crown corporation? They do not.

**The Chairman:** Perhaps Mr. Glenn Ross could respond to that. We have Mr. Ross with us from the Interdepartmental Committee.

**Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., (Coopers & Lybrand, Ottawa):** Thank you, Mr. Chairman. I will try to answer some of the questions. The committee generally shares the concern that wherever possible, assets should be valued at their current economic value. The next question is how to determine that value and what is reasonable and how it should be treated. The difficulty when you are dealing with an organization as complex as the St. Lawrence Seaway or the National Harbours Board—there are many ways of valuing that organization. One is in terms of the ability for revenues to cover expenditures. The other is the longterm economic value of the organization, the value of its fixed assets, the value of its rights, and so on.

[Interprétation]

**Le président:** Y a-t-il des questions sur ce point? Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, ce point m'intéresse spécialement puisque je suis responsable du Conseil des ports nationaux vis-à-vis du caucus et de mon chef de parti. Cet aspect des comptes publics m'inquiète car je n'y vois aucune logique.

Le déficit accumulé de la Voie maritime du Saint-Laurent se chiffre à près de 800 millions de dollars. Il est absolument impossible que l'exploitation de la Voie maritime du Saint-Laurent justifie cette dette en fonction de la comptabilité ou du commerce normal. Il faudra élaborer une politique afin de remédier à cette situation. Le gouvernement accorde une subvention de 33 millions de dollars au canal sans compter ses revenus. Il est nécessaire d'examiner toute la question.

Si nous devons conserver un dossier des prêts et des avances, j'aimerais savoir, monsieur le président, où ces prêts et avances, ainsi que les amortissements seront inscrits et accumulés, car nous devons en rendre compte à tout le pays. Si nous amortissons la dette de la Voie maritime du Saint-Laurent, mais qu'ensuite ce montant ne figure pas au chapitre des actifs, ce qui serait logique, il faudrait également pouvoir indiquer que c'est le Trésor qui a consenti le prêt à cette région, et que l'expansion ne peut être justifiée uniquement à partir d'un mouvement de trésorerie direct ou de raisons économiques, et qu'une telle position doit reposer sur une autre analogie.

Toute cette question me préoccupe. Je m'inquiète également de voir que certaines sociétés de la Couronne accumulent des intérêts, et il y a même des ports du Conseil des ports nationaux qui sont capables de payer les intérêts à partir des grains et commencent même à les accumuler. C'est probablement logique puisque tous les autres ports du Conseil des ports nationaux commencent à accumuler des intérêts. Mais il y a par exemple des organismes tels qu'Air Canada qui, non seulement accumulent leurs intérêts et ne les paient pas au Fonds du revenu consolidé, et pour Air Canada ils s'élèvent à 55 millions de dollars si ma mémoire est bonne, mais ils ne payent pas non plus l'impôt sur les recettes d'exploitation. Il les accumulent également.

Ces impôts payables figurent-ils au chapitre des actifs du Canada au titre des comptes recevables d'une société de la Couronne? Non.

**Le président:** Peut-être que M. Glenn Ross pourrait répondre à cette question. M. Ross représente le Comité interministériel.

**M. N. Glenn Ross, F.C.A. (Cooper & Lybrand, Ottawa):** Merci, monsieur le président. Je tenterai de répondre à quelques-unes des questions. En général le Comité estime que dans la mesure du possible, les actifs devraient être évalués selon leur valeur économique courante. Ensuite, il faut déterminer cette valeur, et ce qui est raisonnable et la façon de procéder. Lorsqu'il s'agit d'organisations aussi complexes que la Voie maritime du Saint-Laurent ou le Conseil des ports nationaux la question est très difficile puisqu'il y a de nombreuses façons d'évaluer de tels organismes. On peut procéder en fonction de l'autofinancement. On peut également trouver la valeur économique à long terme de l'organisme, la valeur de ses avoirs fixes, de ses droits, et ainsi de suite.

[Text]

In the report we say that while we did not suggest a reserve against these loans, we said this is not to say that a capital reorganization of those corporations whose financing is completely unrealistic should not take place. In other words, our approach is that if the accounts of the corporations are correct, then the government's investment in it would also be correct. In other words, the emphasis should be on the corporation rather than on the government's central accounts.

**The Chairman:** Could we have that reference page, Mr. Ross?

**Mr. Ross:** That is page 108. The two top paragraphs on page 108 deal specifically with this question.

The second question you raised—suppose we did write off the investment in the St. Lawrence Seaway or in the National Harbours Board. Would that disappear? One of the facts of government accounting is that items treated as budgetary do in fact disappear into the accumulated net debt of the government over a long period of years. Those things are treated as nonbudgetary and remain on the statement of assets and liabilities, and therefore a subsequent accounting has to be rendered for them.

What we proposed in the report is that where in fact write-downs do take place, they should take place as a budgetary charge. In other words, the government should continue to have a clean surplus statement. And we should not have all kinds of entries going through to accumulated debts that are not reflected in the budgetary surplus or deficit of each year. I think we should pick them up in the year that they are recognized.

• 1120

I think perhaps what I am saying is that while we agree with the intent, and I think obviously it is unrealistic to have assets overvalued in any particular respect, one of the choices is to be extremely pessimistic, in fact to write them off when you make them, which is a budgetary charge, and our concern in that case of course is that there may not be the same incentive on management to try to recover those costs out of the operations which are concerned with them. The other alternative is to set them up as nonbudgetary, as an asset, and then of course the difficulty is when and how to properly recognize when a loss in value takes place.

The last point you raised is about taxes payable. In the government's accounts, of course, no taxes of anyone are set up as a receivable, neither your taxes, my taxes nor any private sector taxes, and of course, equally true, the taxes of Crown corporations do not show as an asset of the Government of Canada.

**The Chairman:** Mr. Irvine, do you have a comment on that question?

**Dr. Irvine:** Yes, sir. I would like to respond to one point made by Mr. Huntington where he, if I got the question correctly, asked whether the write-offs could be recorded and accumulated.

I simply want to draw attention to the fact that on page 12-11 of Volume I there is a Statement of Assistance Given to Railways by the Government of Canada to March 31, 1975, and that does in fact record a number of items that they have written off. There is a similar type of statement on pages 12-13 and 12-14. In other words, if Mr. Huntington wishes, and if the Committee wishes, to have sums written-off still recorded and accumulated, there is a precedent for that.

[Interpretation]

Dans le rapport, bien que nous ne suggérions pas qu'une réserve garantisse ces prêts, nous ne sommes pas contre une réorganisation des capitaux de ces sociétés dont le financement est absolument insensé. Autrement dit, si les comptes des sociétés étaient exacts, l'investissement du gouvernement le serait également. Il faudrait examiner davantage les dossiers centraux de la corporation plutôt que ceux du gouvernement.

**Le président:** Pouvez-vous nous indiquer à quelle page cela se trouve, monsieur Ross?

**M. Ross:** A la page 108. Les deux premiers alinéas de la page 108 traitent précisément cette question.

La deuxième question que vous avez soulevée—à supposer que nous amortissions l'investissement de la Voie maritime du Saint-Laurent ou du Conseil des ports nationaux, est-ce que cette dette disparaîtrait? Dans le processus de la comptabilité gouvernementale, les postes considérés comme budgétaires se noient effectivement dans la dette nette accumulée par le gouvernement sur une longue période. Ces questions-ci ne sont pas considérées comme budgétaires et continuent de figurer au bilan, et il faut alors en rendre compte à nouveau par la suite.

Dans le rapport nous proposons que les amortissements devraient, le cas échéant, être inscrits au chapitre des frais budgétaires. Autrement dit, le gouvernement devra tenir un bilan exact de ce surplus. On devrait cesser d'inscrire au chapitre des dettes accumulées les postes qui ne figurent pas ensuite dans les surplus ou les déficits budgétaires de chaque année. Il faudrait les inscrire au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Bien que nous soyons d'accord avec l'intention, et il est peu réaliste de surévaluer des actifs dans un domaine quelconque, et parmi les solutions il en est une extrêmement pessimiste, à savoir la radiation des dettes, ce qui constitue un poste budgétaire et dans ce cas, évidemment, l'administration de ces sociétés sera peut-être moins tentée de recouvrer ces coûts à partir des bénéfices d'exploitation. On pourrait également faire figurer ces frais au chapitre de l'actif non budgétaire, mais il serait alors difficile de déterminer le moment où il y aura une baisse de valeur.

Vous avez ensuite parlé des impôts payables. Dans les comptes du gouvernement, évidemment, les impôts ne sont jamais inscrits comme payables, ni les taxes, ni celles du secteur privé, et évidemment, il en va de même pour les taxes des sociétés de la Couronne.

**Le président:** Monsieur Irvine, auriez-vous une observation à faire à ce sujet?

**M. Irvine:** Oui, monsieur. J'aimerais répondre à la question de M. Huntington qui, si j'ai bien compris, voulait savoir si l'on pourrait inscrire et accumuler les amortissements.

Je voudrais simplement attirer votre attention sur le fait que le bilan de l'aide accordée aux chemins de fer par le gouvernement du Canada au 31 mars 1975 se trouve à la page 12-11 du volume I un certain nombre de postes qui avaient été amortis y figurent. On retrouve un bilan semblable aux pages 12-13 et 12-14. Autrement dit, si M. Huntington et les membres du Comité désirent que les sommes amorties soient inscrites et accumulées, il existe déjà un précédent.

[Texte]

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I feel that point and that request is logical, and I think it is only fair for the other regions of Canada, otherwise you kind of get an excessive investment in one region and I think it should be open for comparison by those representing other regions. I would like to see the Committee or the parties designing these changes make note of that. I would not like to see this written off.

There is another danger that I see here, of course. I think the St. Lawrence Seaway has to be written down, I think world Technology and shipping is such that its usage is going to be reduced, but I would not like to see it written down arbitrarily by people in Treasury. I think that needs a national study or an over-all study of the region, because if you reduce the capitalization and write it down so that you have not a fair interest burden or demand on it then the costing gets completely out of balance and you start to disturb railroad, truck, water and all other means of transportation. I think this is very important.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston will comment on that observation.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board):** Thank you very much Mr. Chairman. My comment was going to be along the lines of Mr. Huntington's. One must keep in mind that many of these accounts were established in rather different circumstances, and indeed one must keep in mind why we went to loans before one comes to the conclusion that they should be just written off.

In the case of the St. Lawrence Seaway, not only do we have an internal need, as you have described it, Mr. Huntington, to know the total cost, because there are benefits in knowing that, the capital cost as well as the interest amortization cost, but secondly, we have had to know the cost because we are in international negotiation. We have a sharing aspect here with the United States of America. So there are many reasons, as an example, why its valuable in the initial instance of setting up the St. Lawrence Seaway, and also in the determination of tolls one wants to know the total cost.

My only caution, I believe, Mr. Chairman, in approaching these for myself is to fully comprehend the secondary effects of a simple write-off. I could go further in the case of our international relations.

• 1125

Our international relations may indeed call forward a need to treat with a country on the grounds of our expectations that it will be developing and will be able to repay its loans, for a variety of reasons. The international community itself may not wish a country to involve itself in a debt structure or even a loan structure without some realization of the costs of that act acquired by the loan, or, if you like, of the acquired expectations built by simple outright grants. Therefore, for a variety of reasons, one may wish to display an interest cost which you do hope to secure in the future. As that country develops you do hope that that loan will be repaid, and you want to show the interest, and you want to secure your interest.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'estime que cette requête est logique, et ce serait plus juste envers les autres régions du Canada. Autrement, il se peut qu'une région donnée obtienne un investissement excessif, et les représentants des autres régions devraient donc avoir accès aux chiffres afin de tirer des comparaisons. J'aimerais que le Comité ou le parti qui préparera ces modifications en prenne note. Je n'aimerais pas que ces sommes soient amorties.

Il y a évidemment un autre risque assez nouveau. Pour réduire les dépenses de la Voie maritime du Saint-Laurent, car la technologie et la marine marchande se trouvent à un point tel que les activités de cette voie maritime diminueront, mais je ne voudrais pas que le Trésor procède de façon arbitraire. Il est nécessaire d'entreprendre une étude nationale ou fédérale de la région, car si l'on réduit la capitalisation et qu'on l'inscrit de façon à ce que le fardeau des intérêts et de la demande soient injustes, on risque de bouleverser l'équilibre et de perturber les industries du chemin de fer, du camionnage, du transport maritime et tous les autres moyens de transport. Ce point est très important.

**Le président:** M. Osbaldeston a une observation à faire à ce sujet.

**M. G. F. Osbaldeston (Secrétaire, Bureau du Secrétaire du Conseil du Trésor):** Merci, monsieur le président. Mes observations font suite à celles de M. Huntington. Il faut se rappeler qu'un bon nombre des comptes ont été établis dans des circonstances plutôt diverses, et il faut également tenir compte du fait qu'on a contracté des emprunts avant de conclure qu'il faudrait tout simplement les amortir.

En ce qui concerne la Voie maritime du Saint-Laurent, non seulement comme l'a souligné M. Huntington, devrions-nous en connaître le coût global, puisqu'il est dans notre intérêt de connaître ces chiffres ainsi que les frais de premier établissement et le coût de l'amortissement des intérêts mais nous devrions également savoir quel est le coût puisque nous sommes actuellement en négociations au niveau international. Il existe un accord de partage entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, et il y a donc plusieurs autres raisons de savoir par exemple, si une telle voie maritime est nécessaire au moment de la construire et de déterminer les droits de péage.

En examinant cette question, monsieur le président, je m'inquiète seulement de bien comprendre les effets secondaires de cet amortissement. Je pourrais aller plus loin si j'abordais la question de nos relations internationales.

Nos relations internationales peuvent d'ailleurs exiger que nous traitions avec un pays parce que nous pensons que celui-ci va se développer et sera à même de rembourser ses emprunts pour diverses raisons. La communauté internationale peut ne pas vouloir qu'un pays s'impose un régime de dettes ou même un régime de prêts sans savoir en gros le coût de ce prêt ou, si vous voulez, quels espoirs fonder sur des subventions inconditionnelles. Aussi, pour diverses raisons, on peut souhaiter montrer l'intérêt que l'on espère un jour retirer. En effet, au fur et à mesure que le pays se développe, on espère qu'il remboursera le prêt, et l'on veut montrer l'intérêt, et garantir cet intérêt.

[Text]

Now, if the situation develops where someone looking at the accounts now would say, "Well there is no way that that country is going to repay", that may be a valid statement to make; but the fact is we will be going into an international negotiation at some point in time, relative to those loans, relative to that country, at that point in time; it seems to me, is when a determination should be made as to whether one writes off or does not write off. In other words, you do not want to throw your chips in until the total accounts of that country might be reviewed at an international forum. You know, why give up your claim unilaterally; that is my point.

So each case, I think, really has to be looked at. Now, we looked at two. The CBC was in a similar situation and, indeed, is still, in terms of its loans, as was the National Capital Commission. The government was extending loans to these two organizations and, in looking at that, the government made the determination—and it is noted on page 108—that we would no longer continue to do that because, having looked at the secondary impasse, we decided that still it was inappropriate to make loans.

But if you do look at the CBC, it is a nice question as to whether the management of the CBC should indeed know their total debt structure—whether they should operate, as they are intended to operate, as a corporation independent of the government; therefore, they should be aware of their loan commitment; therefore, they should have interest to be paid on those loans, etc.

So there are arguments on both sides and you have to look at each case, in my judgment, to determine whether one would make a loan or make a budgetary transaction, or whether one would write off, because the cost of writing off is, potentially, the cost of nonrecovery. You might actually be able to recover at some future date if you did not write it off, through an international negotiation or in some other way.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Could I ask you a question on this point? Just dealing with that last statement of Mr. Osbaldeston, would it not be possible for the accounts of the Crown corporation to differ from the accounts of Canada? In other words, why cannot the accounts of Canada write these amounts off and yet have them remain on the separate and completely different accounts of the corporation?

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Perhaps I could answer that. That, in effect, is exactly what we are proposing in the case of a revolving fund. We are suggesting that advances to a revolving fund, such as the Airports... revolving... fund, should, in the future, be written off in the accounts of Canada. But in the accounts of the revolving fund, they will continue to show as the investment of the Government of Canada in those airports.

So this is a possibility and, of course, it is not uncommon for the accounts of a subsidiary corporation, while they have to reconcile with the parents' or holding company's accounts, to be different. That difference, however, should be explained clearly, so that people can reconcile the two.

[Interpretation]

Maintenant, s'il se trouve qu'un jour, en examinant les comptes, on doit conclure qu'il est impossible que le pays en question rembourse, c'est possible; mais il faut savoir qu'à un moment ou à un autre il nous faudra entamer des négociations internationales à propos de ces prêts, de ce pays et que c'est à mon avis alors qu'il faudra déterminer si l'on radie ou non la dette. Autrement dit, on préfère ne pas mettre ces pions tant que tous les comptes du pays bénéficiaire n'auront pas été revus au niveau international. Pourquoi d'ailleurs abandonner ses droits unilatéralement? Voilà mon idée.

Il faut donc étudier chaque cas individuellement. Nous venons d'envisager deux cas. Radio-Canada était dans une situation similaire à celle de la Commission de la Capitale nationale et l'est d'ailleurs encore pour ce qui est des prêts. Le gouvernement consentait en effet des prêts à ces deux organismes et, après avoir examiné la situation, a décidé, c'est indiqué à la page 108, que l'on ne continuerait pas de le faire car, après examen de l'impasse secondaire, nous avons décidé qu'il était mal avisé de faire des prêts.

Mais, dans le cas de Radio-Canada, on peut se demander à juste titre si la direction de cette société devrait ou non être mise au courant de l'ensemble de ses dettes, si la Société devait opérer, comme prévu, en tant que société indépendante du gouvernement et donc savoir exactement à combien se chiffre sa dette; il lui faudrait alors payer des intérêts sur ces divers emprunts, etc.

Il y a donc des arguments des deux côtés et il faut envisager chaque cas avant de décider si l'on doit faire un prêt ou une opération budgétaire, ou encore radier la dette car le coût de radiation est pratiquement équivalent au coût de non-recouvrement. En fait, si l'on décide de ne pas radier la dette, on peut toujours espérer la recouvrer un jour grâce à quelques négociations internationales ou d'une autre façon.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Puis-je poser une question à ce sujet? A propos de la dernière affirmation de M. Osbaldeston, ne serait-il pas possible que les comptes d'une société de la Couronne diffèrent de ceux du Canada? Autrement dit, pourquoi les comptes du Canada ne peuvent-ils pas radier ces sommes qui seraient toujours visibles dans les comptes distincts et totalement différents de la société?

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Je pourrais peut-être en effet répondre à cela. Car c'est exactement ce que nous proposons dans le cas d'un fonds renouvelable. Nous suggérons donc que les avances à un fonds renouvelable, comme celui des aéroports, soient à l'avenir radiées des comptes du Canada. Par contre dans les comptes du fonds renouvelable, ces avances représenteraient l'investissement du gouvernement fédéral dans ces aéroports.

C'est donc une possibilité et il arrive bien sûr souvent que les comptes d'une filiale soient différents de ceux de la société mère ou de la société *holding* avec lesquels ils doivent toutefois être conciliés. La différence devrait être alors expliquée très clairement afin que l'on puisse concilier les deux.

## [Texte]

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I am sorry but is this on the same point?

**Mr. Huntington:** No, I will follow you.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right.

I would like to come back later, Mr. Chairman, to the revolving fund that Mr. Ross just mentioned but will follow along now with the write-off idea.

When these loans are made—and I guess this is to Mr. Osbaldeston—do the policy people give any consideration to the fact that by setting it up as a loan when it is clearly not recoverable, that is a deceptive practice in the explanation of the accounts of Canada?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** First of all, I think many loans are set up without its being known that they will be uncollectable. It is after the event that you find out that they are uncollectable. I would not argue that some loans have indeed been set up with very little expectation of reclaiming—I would not argue that case. But in terms of being misleading, it comes back to Mr. Huntington's question. You know, what is the cost of the St. Lawrence Seaway? This is the sort of problem which I think is in the minds of the policy people: how can you best impress upon the management of a corporation its real costs? Secondly, how best can you display to the country the real costs? And thirdly, how best can you then display internationally the real costs, so that your negotiations on tolls and your management behaviour all adjust to the real costs of running that corporation?

• 1130

It is a nice question: how not to mislead. You have two options: one, write it off and make the assumption that there is no cost involved in terms of the interest; or, secondly, display the interest cost—but then, in your terminology, you would be misleading because you would not anticipate the question of that loan.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** You want to get the message across to the management that there is the cost. I think that can be done fairly easily; that is a small group. But when you hide the costs by calling it a loan, then the public, which is the person we are trying to inform, sees the loss, let us say, of the CBC as it is published. In fact, however, the loss is a great deal larger than the published loss because these loans are put in there. The public accounts indicate it is not a cost when, in fact, because it is not going to be recovered, it seems to me that it is a cost. The same thing might apply in the case of the Seaway.

**Mr. Osbaldeston:** It depends how the account is structured. In some corporations the loan is made and there may not be an anticipation of full recovery. The National Capital Commission is one that comes to mind; maybe somebody has full details on that. A loan was made; interest was shown as an increasing debt over the years—the interest due on that was shown as a part of the cost. So the cost of the NCC was really greater in the accounts, because we were showing the cost of the interest, than if we had made a budgetary move in one year: no interest owing and, therefore, no debt acquired in the subsequent years because

## [Interprétation]

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Excusez-moi, mais est-ce toujours à ce propos?

**M. Huntington:** Non, j'attendrai que vous ayez terminé.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Bien.

J'aimerais en revenir tout à l'heure, monsieur le président, au fonds renouvelable dont M. Ross vient de parler mais, pour le moment, tenons-nous en à cette question de la radiation.

Une fois ces prêts consentis, et je suppose que ma question s'adresse à M. Osbaldeston, les responsables d'une telle décision considèrent-ils qu'en les présentant comme des prêts alors qu'ils ne sont évidemment pas recouvrables, ils donnent une explication trompeuse des comptes du Canada?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Tout d'abord, je crois que de nombreux prêts sont consentis sans que l'on sache qu'ils ne pourront être recouverts. C'est en effet après coup que l'on s'aperçoit qu'ils ne le seront pas. Je ne nierai pas qu'en effet certains prêts ont été consentis sans grand espoir de récupération, c'est certain. Mais le fait que cela soit trompeur nous ramène à la question de M. Huntington. Vous savez, quel est le coût de la voie maritime du Saint-Laurent? Ceci demeure une préoccupation élémentaire chez ceux qui élaborent les politiques: comment le mieux persuader la gestion du coût réel de l'opération d'une société? Deuxièmement, comment le mieux faire savoir au public ce que sont les coûts réels? Et, troisièmement, comment le mieux démontrer à l'échelle internationale les coûts réels, de façon que les négociations sur le péage et l'attitude des administrateurs se réconcilient au coût réel de l'exploitation d'une société?

Une bonne question: comment ne pas duper? Vous avez deux options: la radio en présumant l'absence de coût relativement à l'intérêt; ou, deuxièmement, tenir compte du coût de l'intérêt et tromper, par la terminologie, car vous ne pourriez prévoir cet emprunt.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Vous voulez faire comprendre à la gestion que ce coût existe. C'est assez facile je pense; le groupe est peu nombreux. Mais si vous camoufflez les coûts sous le titre d'emprunt, le public, que vous cherchez à informer, constate la perte, disons de Radio-Canada, d'après ce qui est publié. Toutefois, la perte est beaucoup plus considérable que celle qui est indiquée à cause de l'adjonction des emprunts. Les comptes publics ne l'indiquent pas comme coût parce qu'il n'y aura pas recouvrement, mais il me semble qu'il s'agit bien d'un coût. La même chose pourrait s'appliquer dans le cas de la voie maritime.

**M. Osbaldeston:** Cela dépend de la structuration du compte. Dans le cas de certaines sociétés, l'emprunt est consenti, mais il peut ne pas être entièrement recouvrable, présumément. La Commission de la capitale nationale me vient à l'esprit; peut-être quelqu'un est-il parfaitement renseigné à ce sujet. Un prêt a été consenti, l'intérêt a été inscrit comme une dette cumulative au cours des années—l'intérêt étant inclus dans le coût. Le coût imputé au compte, dans le cas de la CCN, était donc plus considérable, parce que l'intérêt était inclus, que s'il s'était agi d'un poste budgétaire d'une année: aucun intérêt dû et, donc,

[Text]

of the interest increase. When the corporation is either putting back the interest from revenue, or when the corporation is showing on its books the incurred interest, the cost shows higher, not lower.

**The Chairman:** Mr. Lachance, did you have a question on this point?

**Mr. Lachance:** On this very point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lachance.

**M. Lachance:** Merci. M. Clark a déjà abordé les problèmes que je voulais moi-même essayer de comprendre. Je vais probablement faire preuve d'ignorance en comptabilité, mais il y a une chose que je ne comprends pas très bien. Si vous radiez le prêt, qui est fait, des Comptes au Canada, comment allez-vous inscrire ce même prêt au niveau de la Corporation? A l'actif ou au passif? C'est ce que je voudrais savoir. Si vous l'inscrivez à l'actif, à ce moment-là, ce n'est plus un prêt, c'est un don. Mais si vous le passez au passif, il faut alors que vous mettiez les intérêts quelque part. Alors, comment allez-vous procéder au niveau de la Corporation elle-même en ce qui concerne ce prêt qui a été radié des Comptes publics du Canada?

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Mr. Chairman, perhaps I can answer that for you. For example, in the case of the National Film Board, its capital assets are, in fact, treated as a budgetary item and are written off in the accounts of Canada. In the accounts of the National Film Board, however, they are recorded on a continuing basis as equivalent to contributed capital of the government. These are depreciated. In other words, they are not lost sight of their depreciation is recorded on them and they are taken into account in producing the operating results of the National Film Board. However, in terms of computing the actual...

**Mr. Lachance:** I am sorry...

**The Chairman:** Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** The equity: I did not get you there.

**Mr. Ross:** They are shown as a contributed equity.

**Mr. Lachance:** Contributed equity.

**Mr. Ross:** In other words, not one equity that has to be repaid—in a sense, assets that have been contributed to the corporation but on which a continuing accounting is rendered because they are shown as assets on the books of the corporation. They are depreciated; so as Mr. Osbaldeston pointed out, they are not lost sight of because your accounts can be equally misleading if you have written off expenditures as previous year that are, in fact, a value of the current year.

**Mr. Lachance:** Could you compare that to some kind of undistributed surplus? Are the practical results in the accounts?

• 1135

**Mr. Ross:** The differences I would tend to call contributed surplus, because in effect undistributed surplus is something normally that the corporation has earned.

[Interpretation]

aucune dette accumulée au cours des années subséquentes à cause de la hausse de l'intérêt. Lorsqu'il y a une entrée indiquant l'intérêt sur le revenu, ou que la comptabilité comprend l'intérêt accru, le coût accuse une hausse plutôt qu'une baisse.

**Le président:** Monsieur Lachance, avez-vous une question à poser à ce sujet?

**M. Lachance:** Sur ce point précisément, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lachance.

**Mr. Lachance:** Thank you. Mr. Clarke has already raised the points that I wanted to understand. I might reveal my poor knowledge of accounting, but there is something I do not quite understand. If you write off the loan from the Public Accounts, how can you show it for the Corporation? Will it be included with assets or with liabilities? That is what I want to know. If you show it in assets, it is no longer a loan but a donation. On the other hand, if you charge it to liabilities, you must show the interest somewhere. How will you account for this loan at the Corporation level when it has been written off in the Public Accounts?

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question. Ainsi, dans le cas de l'Office national du film, son capital social est inscrit comme poste budgétaire et radié des Comptes Publics. Toutefois, dans les comptes de l'Office national du film, il est ordinairement inscrit de façon régulière comme équivalent du capital contribué par le gouvernement. Il est déprécié. C'est-à-dire qu'il n'est pas oublié; la dépréciation est comprise dans les comptes de fonctionnement de l'Office national du film. Toutefois, pour ce qui est du calcul réel...

**M. Lachance:** Je regrette...

**Le président:** Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Je n'ai pas très bien saisi ce que vous avez expliqué au sujet de l'avoir.

**M. Ross:** Le capital est inscrit comme un avoir contribué.

**M. Lachance:** Avoir contribué.

**M. Ross:** Autrement dit, il ne s'agit pas à proprement parler d'un avoir à rembourser, mais d'actif contribué à la société et faisant l'objet d'une comptabilité régulière dans ses livres. Il est amorti; donc, on ne le perd pas de vue, comme l'a fait remarquer M. Osbaldeston; votre comptabilité peut être aussi trompeuse si vous avez amorti les dépenses comme étant de l'année précédente, alors qu'en réalité elles s'appliquent à l'année en cours.

**M. Lachance:** Est-ce que l'on pourrait comparer cela à un genre d'excédent en main? Est-ce que les résultats réels apparaissent dans la comptabilité?

**M. Ross:** Je parlerais plutôt d'un surplus d'apport parce qu'un excédent en main est plutôt quelque chose que la société a gagné.

[Texte]

**Mr. Lachance:** I know, and in practice it will become that.

**Mr. Ross:** Yes; it has the same effect, though.

**Mr. Lachance:** Okay, I see. Thank you very much.

**The Chairman:** Are there any other questions on point 2 before we go on to point 3?

**Mr. Huntington:** I wonder, Mr. Chairman, if you would allow me . . .

**The Chairman:** Mr. Huntington, yes.

**Mr. Huntington:** . . . a couple of questions of a general nature on this point. It is of trouble to me why we do not insist, as parliamentarians, that interest on loans to Crown corporations and agencies be paid. In the whole structure as it is now there is an incentive to be careless and shrug your shoulders about something's not working. Surely there is an incentive needed to protect capital, to spend it wisely and to put it into operations that have a chance of covering the interest. If you take a Crown corporation like Air Canada, their average cost of money, I believe, is running around 5.6 per cent right now; yet the Government of Canada, Consolidated Revenue, Treasury does not demand that they pay even that rate of interest. They just accrue it as an account owing and we do not show it as a receivable. Why has this developed over the years in Treasury Board affairs?

**The Chairman:** Mr. Ross, could you answer that?

**Mr. Ross:** I think I might just give a preliminary answer, and if one of my colleagues prefers to elaborate on it . . . There are a number of situations, of course, where a corporation is in the situation that, if it pays the interest, in a sense it has to borrow the money from the government to pay it. So, in a sense, the only difference really is that we are discussing: do they pay interest on the unpaid interest? That is the effect of the not paying it over, because if they pay it over and borrow it back they have to pay interest on that amount.

Whether this would, in fact, add to the accounting significantly . . . In a sense, I guess what would disturb me is that we would be taking income in that is not likely to be received in the short term. Therefore, conservative accounting might ask: well, having set up the interest, maybe we should set up a reserve against it because of the difficulty of collecting. For example, I believe, Dr. Irvine, there are a number of accounts where interest is set up, but at the same time, because of the improbability of collection, it is treated as a deferred revenue so as not to overstate the income of the Government of Canada.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** But if we are having a re-evaluation of assets to realistic terms where we can deal properly, and where we can particularly give the management of those operations on incentive, surely we should be able to put our right down to a basis whereby Treasury Board can demand that interest be paid on a cash-flow basis. Then you would start to return control to Parliament over these organizations that just seem to be able to ask for an appropriation of money and they have no intention, the way it is structured right now, of ever paying it back, none whatsoever.

[Interprétation]

**M. Lachance:** Je sais et, en réalité, c'est ce que cela va devenir.

**M. Ross:** Oui, l'effet est le même.

**M. Lachance:** Je vois. Merci beaucoup.

**Le président:** Avant de passer au numéro 3, est-ce qu'il y a d'autres questions sur le numéro 2?

**M. Huntington:** Monsieur le président, si vous me permettez . . .

**Le président:** oui, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** . . . de poser quelques questions d'ordre général. En tant que parlementaire, cela me préoccupe que l'on n'insiste pas pour que les intérêts sur les prêts aux sociétés de la Couronne soient payés. Dans tout le régime actuel, il y a une incitation à ne pas s'en faire si quelque chose va mal. Il y a certainement un manque d'incitation à protéger les capitaux, à les utiliser sagement dans des opérations pouvant permettre de payer les intérêts. Prenons, par exemple, une société de la Couronne comme Air Canada; le coût moyen de son argent est, je crois, d'environ 5.6 p. 100 actuellement; mais le gouvernement canadien—le fonds du revenu consolidé, le Trésor—n'exige pas qu'il paie, même à ce taux d'intérêt. Il le laisse s'accumuler comme un compte en souffrance, il n'apparaît pas comme un compte à recevoir. Pourquoi le Conseil du trésor a-t-il permis que cela se produise au long des années?

**Le président:** Monsieur Ross, pourriez-vous répondre à cette question?

**M. Ross:** Je vais donner une réponse préliminaire et, si l'un de mes collègues désire élaborer, il pourra le faire. Dans beaucoup de situations, les sociétés, si elle veulent payer l'intérêt qu'elles doivent, sont obligées d'emprunter du gouvernement. Alors, en réalité, le problème est le suivant: Est-ce qu'elles doivent payer de l'intérêt sur l'intérêt accumulé? C'est ce qui se produit si elles ne paient pas, parce que si elles paient et empruntent à nouveau, elles doivent payer l'intérêt sur cette somme.

Est-ce que ceci influencerait beaucoup sur la comptabilité? Ce qui m'inquiète, c'est que nous recevions un revenu qui ne sera pas gagné à court terme. Donc, une comptabilité plus stricte pourrait vouloir dire: maintenant que nous avons établi l'intérêt, nous devrions peut-être créer une provision pour une mauvaise créance. Par exemple, je crois que dans beaucoup de cas, on fixe l'intérêt mais, en même temps, vu l'improbabilité de la perception, on l'inscrit comme revenu différé afin de ne pas exagérer les revenus du gouvernement du Canada.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Mais avec une nouvelle évaluation de l'actif en termes réalistes où nous pourrions agir plus adéquatement, et où nous pourrions particulièrement donner à la gestion de ces sociétés une incitation, nous pourrions sûrement établir nos droits sur une base où le Conseil du trésor pourrait exiger que l'intérêt soit payé sur le flux de liquidité. Alors, nous redonnerions au Parlement le contrôle de ces organismes qui peuvent simplement demander une affectation, sans avoir l'intention, dans la conjoncture actuelle, de jamais la rendre.

[Text]

**The Chairman:** Dr. Irvine, would you comment on that observation?

**Dr. Irvine:** Yes; the point I would like to make is that the general rule is that the Crown corporations do pay their interest from their cash flow. That is the general rule.

If you care to look in *Public Accounts*, page 11.21 Volume I, there is a Schedule O, which is entitled Deferred Credits. You will see there the Crown corporations that have not paid the interest and where it has been deferred. If you look at the very last item, which happens to be the St. Lawrence Seaway Authority, you will see that it is somewhat more than half of the total. There are others there but the fact is that, unless there is an arrangement for deferring, the Crown corporations do pay their interest.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may I ask Dr. Irvine, then, why Air Canada does not pay its interest?

• 1140

**Dr. Irvine:** I am not aware that it does not, sir.

**Mr. Huntington:** Well, I believe it has some 55—Does it?

**Dr. Irvine:** Yes, sir.

**Mr. Huntington:** Does it pay its interest too into, what, consolidated revenue?

**Dr. Irvine:** Yes, sir.

**Mr. Huntington:** What is the accrued interest due on its balance sheet, then? What is that amount?

**Dr. Irvine:** That would be the sum, that had accrued up to the date of the balance sheet on loans for which the actual interest payment date came later. For example, if they had a loan that had interest payable on, say, February 1 and August 1, clearly the balance sheet, which I believe in the case of Air Canada is for the calendar year ending December 31, would show five months' accrual of interest at December 31. But it is simply the normal...

**The Chairman:** Mr. Lachance, and then I have a question myself.

**Mr. Lachance:** What is the interest rate? Is it the legal interest rate or is it some bank related interest rate? Or is the agreement renewable? How does this work, if this loan is not supposed to be repaid or not meant to be repaid in a short time?

**Dr. Irvine:** I used to handle the financing for Air Canada but I may be a little out of date. Perhaps...

**The Chairman:** Mr. Handfield-Jones.

**Mr. S. J. Handfield-Jones** (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): My understanding, Mr. Chairman, is that there is established a Crown corporation lending rate that governs the rate charged to loans to Crown corporations, and this is based upon the cost of money to the government plus one eighth of 1 per cent. It is the cost of money to the government plus one eighth of 1 per cent.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Irvine, est-ce que vous avez un commentaire?

**M. Irvine:** Oui, je tiens à dire, qu'en règle générale, les sociétés de la Couronne paient l'intérêt sur leur flux de liquidité. C'est la règle générale.

Turnez à la page 11.21 du volume I des Comptes publics, à l'annexe O intitulée «Créances différées». Vous y voyez les sociétés de la Couronne qui n'ont pas payé l'intérêt, lequel a été reporté. Mais si vous regardez l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, tout au bas de la liste, vous verrez que l'intérêt représente plus de la moitié du total. Il y en a d'autres, mais le fait demeure qu'à moins d'une entente pour reporter l'intérêt, les sociétés de la Couronne paient leurs intérêts.

**M. Huntington:** Monsieur le président, puis-je demander alors à M. Irvine pourquoi Air Canada ne paie pas ses intérêts?

**M. Irvine:** Je ne suis pas au courant de cela.

**M. Huntington:** Il semble que la société en ait environ 55, n'est-ce pas?

**M. Irvine:** C'est exact.

**M. Huntington:** Est-ce qu'elle paie ses intérêts au Fonds du revenu consolidé?

**M. Irvine:** Oui.

**M. Huntington:** Alors, quel est le montant dû en intérêts accumulés?

**M. Irvine:** La somme qui se serait accumulée jusqu'à la date du relevé des prêts pour lesquels le paiement des intérêts est en fait prévu pour plus tard. Par exemple, si la société avait un prêt pour lequel l'intérêt est à payer, mettons, le 1<sup>er</sup> février et le premier août, on verrait clairement sur le relevé qui, pour Air Canada, vaut pour l'année se terminant le 31 décembre, cinq mois d'intérêts accumulés au 31 décembre. C'est normal.

**Le président:** Monsieur Lachance; et puis je poserais une question moi-même.

**M. Lachance:** Quel est le taux d'intérêt? Est-ce le taux d'intérêt légal ou un taux déterminé par une banque? L'accord est-il renouvelable? Que se passe-t-il si le prêt n'est pas censé être remboursé dans un bref délai?

**M. Irvine:** C'est moi qui, auparavant, m'occupais du financement d'Air Canada, mais je ne suis peut-être plus à jour.

**Le président:** Monsieur Hanfield-Jones.

**M. S. J. Hanfield-Jones** (directeur de la Division de la politique fiscale, ministère des Finances): Il me semble, monsieur le président, qu'il existe un taux d'intérêt pour les sociétés de la Couronne déterminé suivant le coût de l'argent pour le gouvernement plus un huitième de 1 p. 100.

[Texte]

**Mr. Lachance:** Thank you very much.

**The Chairman:** My question, Dr. Irvine, refers to the Statement of Assets and Liabilities on page 11-21, and it is prompted by Mr. Huntington's question. There is a list there of deferred credits. Is that list of 10 deferred credits the total amount of interest credits deferred for all the government operations in Canada? Just to put them on the record quickly, it says:

Energy, Mines and Resources—

1. Atomic Energy of Canada Limited—Deferred interest

Eldorado Nuclear Limited—Deferred interest

Quebec Hydro—Research Institute—Deferred interest

External Affairs—

2. Canadian International Development Agency

Finance—

3. Deferred interest—United Kingdom Financial Agreement Act, 1946

4. Federal-provincial special development loans

Federal-provincial employment loans

Winter capital projects

5. Saint John Harbour Bridge Authority—Deferred interest

6. Unamortized premiums on loans

Indian Affairs and Northern Development—

7. Capitalized interest—Miscellaneous

no details

Regional Economic Expansion—

8. Capitalized interest—Miscellaneous

Again, no details

Supply and Services—

Agreements of sale of crown assets—

9. Crown Assets Disposal Corporation—Government equity in agency account

Transport—

10. Deferred interest—The St. Lawrence Seaway Authority.

for a total in 1975 of \$317,518,354. Is that the total amount of deferred interest for all the government operations?

**Dr. Irvine:** Yes, sir.

**The Chairman:** Does that help answer your question, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** That is the total, that list there?

[Interprétation]

**M. Lachance:** Merci beaucoup.

**Le président:** Ma question, monsieur Irvine, porte sur l'État de l'actif et du passif, à la page 11-12, et fait suite à la question de M. Huntington. On y trouve une liste de créances différées. Ces dix créances différées représentent-elles la somme des intérêts différés pour toutes les transactions gouvernementales au Canada? Je vais les lire rapidement pour qu'on les trouve dans les délibérations du Comité:

Énergie, Mines et Ressources—

- 1 L'Énergie atomique du Canada, Limitée—Intérêts différés

Eldorado Nucléaire, Limitée—Intérêts différés

Hydro-Québec—Institut de recherche—Intérêts différés

Affaires extérieures—

- 2 Agence canadienne de développement international

Finances—

- 3 Intérêts différés—Loi sur l'accord financier avec le Royaume-Uni, 1946

- 4 Prêts fédéraux-provinciaux relatifs aux perfectionnements spéciaux

Prêts fédéraux-provinciaux pour la création d'emplois

Prêts d'investissement pour les projets d'hiver

- 5 Administration du pont au port de Saint-Jean (N.-B.)—Intérêts différés

- 6 Primes non amorties sur emprunts

Affaires indiennes et Nord canadien—

- 7 Intérêts capitalisés—Divers

Expansion économique régionale—

- 8 Intérêts capitalisés—Divers

Approvisionnements et Services—

Conventions de vente des biens de la Couronne—

- 9 Corporation de disposition des biens de la Couronne—Avoir net de l'État au compte de mandataire

Transports—

- 10 Intérêts différés—Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Donc, en 1975, le total de ces intérêts différés est de \$317,518,354. S'agit-il du montant total des intérêts différés pour toutes les transactions gouvernementales?

**M. Irvine:** Oui.

**Le président:** Est-ce que cela répond un peu mieux à votre question, monsieur Huntington?

**M. Huntington:** Il n'y en a pas d'autres à part cette liste?

[Text]

**Dr. Irvine:** Yes, sir.

**The Chairman:** Is there any method by which the people of Canada could hope for recovery? I think this is what Mr. Huntington is leaning towards, the right of the Canadian people to know, the right of the taxpayer to know, whether any of this amount could be recovered and, if so, what process the government would follow.

**Dr. Irvine:** One part of it is recoverable and that is deferred interest on the United Kingdom Financial Agreement Act. That particular act provided that the United Kingdom government could defer certain interest payments—there were a limited number—but if it defers them it still has to make the payment. So that item, number 3, is covered by the terms of that particular Financial Agreement Act and it will be paid. It is a peculiar provision of that act. When it comes to the question whether the remaining items would be recoverable, I am sorry I do not know the answer to that one.

**The Chairman:** Mr. Demers, followed by Mr. Huntington and Mr. Clark.

• 1145

**Mr. Demers:** Mr. Chairman, I would like to come back to a question asked at our last meeting on the financial statement, the assets and liabilities of the Canadian Government. Am I allowed to ask that question at this meeting? I guess so.

**The Chairman:** If it is brief, Mr. Demers, because we are trying to concentrate on this area.

**Mr. Demers:** On the assets, we see that the capital asset is shown as a one dollar item. Normally in municipal accounting they have two funds. One is called a capital fund and one is called a general fund. Do you not think for the government it would be suitable to have what they call a capital fund and all the capital assets will be shown?

At the last meeting somebody said it was not a very good practice because probably we will have to re-evaluate those assets every year. But I think if we follow the accounting principle that says all the assets for accounting purposes should be evaluated at cost, that would be a good practice. Having a capital asset of one dollar, I wonder if we know everything that belongs to the government. I guess we might forget sometimes that such a piece of land belongs to the government.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I will try to answer that. What you are suggesting, of course, whether you call it fund accounting or memorandum accounting, which in a sense refers back to Mr. Huntington's question earlier—what both of you perhaps are suggesting is that there should be a historical record of all the assets the government has acquired over the years and has written off as budgetary expenditures. The difficulty of this, as also in the private sector, is that after many years go by the figures become increasingly irrelevant because they do not recognize assets, for example in the case of Canada, such as Crown lands, which in a sense should be kept track of but cost nothing. On the other hand there may be other assets which cost a considerable amount of public funds, but may have disappeared, or be worthless or irrelevant at this point in time. So the practice in government accounting has been essentially to write off the physical assets, not to maintain them as a

[Interpretation]

**M. Irvine:** C'est bien ça.

**Le président:** Existe-t-il une méthode grâce à laquelle la population du Canada pourrait espérer un recouvrement de ces sommes? Je pense que c'est ce que M. Huntington a en tête: le droit de la population canadienne et, donc, des contribuables à savoir si l'on pourrait recouvrer une partie de ces sommes et, le cas échéant, comment le gouvernement procéderait.

**M. Irvine:** Une partie de cette somme est recouvrable; il s'agit des intérêts différés en vertu de la Loi sur l'accord financier différés en vertu de la Loi sur l'accord financier avec le Royaume-Uni. Cette loi stipule que le gouvernement du Royaume-Uni peut différer le paiement de certains intérêts, et ce n'est pas illimité, mais il doit tout de même finir par les payer. Ainsi, l'item numéro 3 est soumis aux conditions de cette loi et sera remboursé. C'est une disposition assez curieuse de la loi. Quant à se demander si les autres postes sont recouvrables, j'avoue, à regret, ne pas pouvoir répondre.

**Le président:** Monsieur Demers, vous avez la parole, et vous serez suivi de MM. Huntington et Clark.

**M. Demers:** Monsieur le président, j'aimerais revenir à une question posée lors de la dernière réunion concernant le bilan financier, l'actif et le passif du gouvernement canadien. Me permettez-vous d'en parler maintenant. Je le suppose.

**Le président:** Si vous êtes bref, monsieur Demers, car nous essayons de concentrer nos efforts dans un domaine.

**M. Demers:** Au sujet de l'actif, nous voyons que l'actif immobilisé est indiqué comme étant un poste d'un dollar. La comptabilité municipale se sert habituellement de deux fonds; un qui s'appelle le fonds d'immobilisation et l'autre le fonds général. Ne croyez-vous pas qu'il serait utile, pour le gouvernement, d'avoir un fonds d'immobilisation pour que tout élément d'actif immobilisé soit indiqué?

A la dernière réunion, quelqu'un a dit que ce n'était pas une bonne idée, puisqu'il faudrait probablement réévaluer ces éléments d'actif tous les ans. Toutefois, si nous adhérons au principe de comptabilité qui dit que tous les éléments d'actif doivent être évalués à leur coût, à des fins de comptabilité, ce serait une bonne pratique. N'ayant qu'un élément immobilisé d'un dollar, connaissons-nous vraiment tout ce qui appartient au gouvernement? Nous pourrions parfois oublier, par exemple, qu'un tel terrain appartient au gouvernement.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Je vais tenter de répondre à votre question. Que vous parliez de comptabilité par fonds ou de comptabilité par mémoire, ce qui rappelle, dans un sens, l'intervention de M. Huntington un peu plus tôt, vous suggérez tous les deux qu'il y ait un dossier d'origine de tous les éléments d'actif que le gouvernement a acquis au cours des années et qu'il a amortis comme dépenses budgétaires. La difficulté, comme dans le secteur privé, c'est que les chiffres sont de moins en moins pertinents avec les années, car ils ne reconnaissent pas les éléments d'actif comme dans le cas, par exemple, pour le Canada, des terres de la Couronne qu'il faudrait, dans un sens, pouvoir toujours retracer mais qui ne coûtent rien. Par ailleurs, il peut y avoir d'autres éléments qui coûtent énormément d'argent dans les fonds publics, mais qui ont peut-être disparu, ou qui deviennent sans valeur ou non pertinents à un moment donné. Par conséquent, on a pris l'habitude, dans la comptabilité du

## [Texte]

fund, in the case of national governments, although this is as you say true in municipal accounting. To maintain memorandum records, as Dr. Irvine pointed out, has been the case of terms of railways and that type of expenditure.

What I guess I am afraid of is that I would think the public account would be a very massive document if in fact we tried to keep track of all the items charged to budget expenditures over the years that have been written off in all the various categories. Even if we had the historical cost, is that really relevant? It is the current economic value that is probably the more significant figure.

**The Chairman:** Did you have another question on that point, Mr. Demers?

**Mr. Demers:** Yes. Let us say somebody want to know what belongs today to the federal government. Let us say for a ministry such as Indian Affairs, for example. Does some person know how many pieces of land, where they are located, how big they are, how many buildings, which buildings—who holds that? I guess somebody must have a record like this?

**Mr. Ross:** Mr. Mensforth is the former financial officer of Indians Affairs. Perhaps he might be better able to answer that.

**Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Treasury Board):** The answer to your question is yes. It was a terribly difficult task, but they do have a capital assets inventory, which when I left the department two years ago they were putting on computer. The first difficulty was to establish what was there and create a value for it. The second thing is to maintain it on a current basis. It takes an awful lot of time. It is a huge inventory, huge.

**Mr. Osbaldeston:** Could I just, Mr. Chairman, expand on that for a moment?

• 1150

**The Chairman:** Yes; Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** There has been established a Federal Land Management Committee. It is an interdepartmental committee. One of the tasks of that committee was to establish the total land holdings of the Government of Canada. I am sorry I cannot report to you as to the state of their work; it has been going on for approximately two years. It was a massive task to define all of the holdings of the Government of Canada in land.

The other purpose of that, of course, is to ensure that no land is released by the Government of Canada for which there is an alternative Government of Canada use; and, on the other hand, that the Government of Canada would proceed to release that land for which no foreseeable use was on the horizon. So the sort of program Mr. Mensforth has described for IAND is going on throughout the Government of Canada at the moment.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** With reference to the section in Volume I, 11:21, which lists for us the deferred credits, where do parliamentarians have any inventing, of listing, or evaluation of other credits that agencies of the government are issuing? Agencies like the Export Development Corporation who see fit, under what authority, to issue loans of 50 years with 10 years interest free, balance

## [Interprétation]

gouvernement, d'annuler les valeurs matérielles, de ne pas les conserver comme fonds, dans le cas des gouvernements nationaux, même si, comme vous le dites, cela se fait dans la comptabilité municipale. Quant aux registres de comptabilité par mémoire, mentionnés par M. Irvine, ils sont utilisés, par exemple, pour les dépenses des chemins de fer et d'autres dépenses du même genre.

Ce qui m'effraie, c'est que les comptes publics constitueraient un document énorme si nous devrions essayer de tenir compte de tous les postes imputés aux dépenses budgétaires au cours des années, postes qui ont été annulés dans toutes les diverses catégories. Même si nous avions les coûts originaux, seraient-ils vraiment pertinents? Les chiffres qui auraient vraiment du sens sont ceux qui indiquent la valeur économique actuelle.

**Le président:** Avez-vous une autre question à ce sujet, monsieur Demers?

**M. Demers:** Oui. Supposons que quelqu'un veuille savoir ce qui appartient aujourd'hui au gouvernement fédéral. Prenons, par exemple, le ministère des Affaires indiennes. Quelqu'un sait-il combien de terrains lui appartient, où ils sont situés, quelle est leur superficie, combien d'édifices s'y trouvent, lesquels, à qui sont-ils? J'imagine que quelqu'un garde un dossier de tout cela.

**Mr. Ross:** M. Mensforth est l'ancien agent des finances du ministère des Affaires indiennes. Il pourrait peut-être mieux répondre à votre question.

**M. S. Mensforth (secrétaire adjoint, Division de l'administration financière, Conseil du trésor):** La réponse à votre question est oui. Ce fut un travail énorme; mais le ministère conserve un inventaire de tous les actifs immobilisés. On était en train d'en alimenter l'ordinateur lorsque j'ai quitté, il y a deux ans. La première difficulté était d'établir ce qu'il y avait et d'en fixer la valeur. Deuxièmement, il fallait garder toutes ces données à jour. Ce travail a pris beaucoup de temps, c'était un inventaire énorme.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, puis-je donner quelques précisions à cet égard?

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Osbaldeston:** Un comité interministériel de gestion des terrains fédéraux a été créé dans le but, entre autres choses, de définir avec précision l'étendue totale des terrains du gouvernement fédéral. Il a commencé son travail il y a environ deux ans mais, malheureusement, je ne puis pas vous dire où il en est, pour l'instant. Quoiqu'il en soit, il faut bien reconnaître que la tâche qui lui a été confiée est assez monumentale.

L'autre objectif du comité est d'assurer qu'aucun de ces terrains ne pourra être transmis à un autre propriétaire lorsque le gouvernement fédéral peut en faire usage et, en corollaire, que le gouvernement fédéral libérera les terrains pour lesquels aucun usage ne peut être envisagé, dans un avenir prévisible. En conséquence, vous voyez que le genre de programme décrit par M. Mensforth se poursuit dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

**Le président:** Merci. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** En ce qui concerne la partie de la page 11:21 du volume I, énumérant les créances différées, j'aimerais savoir à quoi les parlementaires peuvent se reporter pour obtenir une liste précise des autres crédits accordés par les divers organismes gouvernementaux. Évidemment, je veux parler ici d'organismes tels que la Société de développement des exportations qui, en vertu d'un ne

[Text]

over 30 years at 7 per cent, no indexing to take into account inflation. I have one very real concern here: if we are borrowing offshore and Parliament has no control over the quality and conditions of the loan—which I realize are somewhat competitive in some of these markets of the world—we are placing the burden of paying that offshore loan back on the back of the work force tomorrow for the benefit of those working and earning payrolls and paying taxes today. I have a major concern and hang-up here that, perhaps, needs straightening out—is there is an explanation. Where does Parliament have a control and an inventory of this other type of lending activity we get into?

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Perhaps I can explain the accounting for it. On page 11:6, just before the one you are looking at, there is a statement of the government's advances, loans, and investments in Crown corporation, and you will find midway down the page the amount of the government's investment in Export Development Corporation. That tells you what the government has invested in that corporation but, of course, it does not indicate in any way the liabilities in addition that the corporation may have. For you to find that information you would have to refer to Volume III of the *Public Accounts* where the financial statements of the Export Development Corporation are printed and would show the extent to which it has borrowed from sources other than government and will have to repay it, presumably, out of its earnings.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, my question is under what authority do they borrow? And on what terms and on what qualities?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I was just going to make one comment, and perhaps Mr. Handfield-Jones could pick this up: it is my understanding that the Export Development Corporation has always turned a profit in its operations. I am not aware that it has incurred any annual loss.

**Mr. Handfield-Jones,** perhaps you could comment on both: whether we are, I think the word was "incurring" debts for future generations as Mr. Huntington suggested relative to the Export Development Corporation; and, second, under what authority it borrows.

**The Chairman:** Mr. Handfield-Jones.

**Mr. Handfield-Jones:** Mr. Chairman, I think it might be useful to distinguish between the operations of the Export Development Corporation and the operations of CIDA, the aid agency, which of course is treated not as a corporation but as a department of government.

The Export Development Corporation makes loans for the furnishing of exports, which are not of this character Mr. Huntington was describing. These loans are made by the Canadian International Development Agency, the soft loans to developing countries who are unable to borrow at commercial terms. EDC's business is to provide financing for the sales of Canadian exports of investment goods, which require longer-term financing than is obtainable

[Interpretation]

sait quel pouvoir, juge bon d'accorder des prêts d'une durée de cinquante ans, avec dix ans à titre gracieux, le solde étant remboursé pendant trente ans à 7 p. 100, sans indexation permettant de tenir compte du facteur inflationniste. Ma préoccupation à cet égard est évidente car, si nous empruntons à l'étranger et que le Parlement ne peut exercer aucun contrôle sur les conditions d'emprunt, nous imposons une dette très importante à la main-d'œuvre de demain, pour le bienfait des travailleurs et contribuables d'aujourd'hui. Selon moi, ceci mérite d'être analysé avec beaucoup de soin. C'est pourquoi j'aimerais savoir si le Parlement dispose d'un moyen de contrôle quelconque à l'égard de ce type d'emprunts et s'il en existe une liste complète.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Peut-être pourrais-je commencer par vous expliquer la méthode de comptabilisation de ces sommes. A la page 11:6, c'est-à-dire à celle qui précède la page que vous regardez actuellement, figure un état des avances, prêts et apports en capital du gouvernement au profit des sociétés de la Couronne et, vers le bas de la page, vous trouverez la somme totale des investissements fédéraux dans la Société de développement des exportations. Ce chiffre vous donne donc l'importance des investissements effectués par le gouvernement à ce niveau mais ne vous donne évidemment pas le chiffre du passif de cette société. Pour connaître cette dernière information, vous devez examiner le volume III des Comptes publics, où figurent les états financiers de la Société de développement des exportations, états qui présentent les sommes empruntées par la Société à des sources autres que le gouvernement et qui devront, je suppose, être remboursées à partir des gains de la société.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'aimerais savoir en vertu de quel pouvoir cette société peut emprunter et à quelles conditions?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** J'allais tout juste faire une remarque; je donnerai ensuite la parole à M. Handfield-Jones pour des précisions. Si je ne me trompe, la Société de développement des exportations a toujours réalisé des bénéfices et je n'ai connaissance d'aucune année où elle ait accusé des pertes.

Monsieur Handfield-Jones, pourriez-vous répondre à ces deux questions, c'est-à-dire nous dire s'il est vrai que la Société de développement des exportations impose des dettes aux générations futures, comme l'a suggéré M. Huntington, et, deuxièmement, en vertu de quel pouvoir elle effectue ses emprunts?

**Le président:** Monsieur Handfield-Jones.

**M. Handfield-Jones:** Monsieur le président, il serait sans doute utile, ici, de faire une distinction entre les activités de la Société de développement des exportations et celle de l'ACDI, organisme d'aide qui n'est évidemment pas considéré comme une entreprise mais comme un ministère de plein droit.

La Société de développement des exportations effectue des prêts pour promouvoir certaines exportations qui n'ont rien à voir avec les activités décrites par M. Huntington. En ce qui concerne l'ACDI, elle accorde des prêts, à taux d'intérêts intéressants, à divers pays en voie de développement incapables d'emprunter sur le marché financier. Pour ce qui est de la Société de développement des exportations, son rôle est de fournir les ressources financières permet-

## [Texte]

from the banks but still are in the range of the 10 years, that sort of term. As Mr. Osbaldeston has said, the statement of the Export Development Corporation which is contained in Volume III of the Public Accounts shows that it does in fact make a profit. The EDC, of course, tables its annual report in Parliament.

• 1155

The financing of EDC has been primarily, up until now, in the form of loans from the Consolidated Revenue Fund, although, it has in the past raised some short-term funds by issuing short-term paper in the Canadian market, and it does so under the authority of its Act. There has been discussion of the EDC seeking longer term funds from sources other than the government, including its option of borrowing offshore, but it has not done so.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Then could we have a similar explanation on CIDA, because apparently my concern moves over into the soft character of their lending and work?

**The Chairman:** Mr. Handfield-Jones.

**Mr. Handfield-Jones:** CIDA is financed directly from the Consolidated Revenue Fund and the loans made to developing countries have terms which involve very long terms with only a modest service charge rather than an interest, although there are variations in these terms. Those loans show directly on the Statement of Assets and Liabilities of the Government of Canada.

**The Chairman:** I think Mr. Huntington's concern is with the quality of those...

**Mr. Huntington:** ... loans with regard to the wide authority they have to move in this direction.

Mr. Osbaldeston could you enlighten us a little further on that particular matter?

**Mr. Osbaldeston:** I suppose the first point to be made is that CIDA is, indeed, an aid agency. It is not, if you can describe it, an international bank seeking to make a profit on its activities. CIDA has three options under its Act. I say three, I mean there are three generic sort of options. It can make a grant and no return is expected, obviously of that grant neither in terms of the capital nor the interest. It is a straight outright grant.

It can then make what is described as soft loans. It can seek return of the capital and some interest: one, two, three per cent or whatever might be determined upon.

Third, it can make somewhat of a harder loan, obviously. It can make a loan with a higher rate of interest, be it six or seven per cent or whatever.

The question arises as to why it should make the soft loans. Well, I do repeat, Mr. Chairman that it is an aid agency. It is endeavouring to assist third world countries. Some of those countries could not, as Mr. Handfield-Jones has pointed out, go to the world market and pay the cost of the money it requires. However, they are in better financial shape than those countries to whom we make outright grants. So rather than making an outright grant we make a so-called soft loan, and a small percentage is returned and the capital is returned over time. It is an endeavour to

## [Interprétation]

tant aux entreprises canadiennes d'exporter leurs produits; de ce fait, il s'agit généralement de financement à long terme, portant en général sur une dizaine d'années, c'est-à-dire sur une durée plus longue que celle qui est généralement acceptée par les banques. Comme l'a dit M. Osbaldeston, l'état financier de la Société pour l'expansion des exportations se trouve dans le volume III des Comptes publics et indique qu'elle fait certains profits. Bien entendu, cette société dépose annuellement un rapport au Parlement.

Jusqu'à maintenant, cette société a surtout été financée au moyen de prêts du Fonds du revenu consolidé bien qu'elle ait parfois réuni des fonds à courte échéance en émettant des valeurs sur le marché canadien, ce qui est conforme à la loi constitutive. Elle a envisagé d'obtenir des fonds à long terme ailleurs qu'au gouvernement, notamment en empruntant à l'étranger, mais elle ne l'a pas fait jusqu'à maintenant.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** J'aimerais entendre une explication semblable au sujet de l'ACDI car je me préoccupe de ses prêts à des conditions de faveur et de ses activités.

**Le président:** Monsieur Handfield-Jones.

**M. Handfield-Jones:** L'ACDI est financée directement à partir du Fonds du revenu consolidé et elle accorde des prêts à très long terme aux pays en voie de développement. Elle exige des frais de service minimes plutôt qu'un intérêt bien que les conditions varient parfois. Ces prêts figurent dans l'État de l'actif et du passif du gouvernement du Canada.

**Le président:** Je crois que M. Huntington se préoccupe de la qualité de ces...

**M. Huntington:** ... prêts étant donné le vaste pouvoir que détient l'ACDI à cet égard.

Monsieur Osbaldeston pourriez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet?

**M. Osbaldeston:** Tout d'abord, je dois dire que l'ACDI est un organisme d'aide. Ce n'est pas une banque internationale cherchant à faire des profits. L'ACDI a trois options en vertu de la loi. Je veux dire en fait qu'il y a trois catégories d'options. Elle peut accorder une subvention et renoncer à tout produit sous forme de capitaux ou d'intérêt. C'est une subvention directe.

Elle peut aussi consentir ce qu'on appelle des prêts à des conditions de faveur. Elle peut alors exiger le remboursement du capital et fixer un taux d'intérêt peu élevé: 1 p. 100, 2 p. 100, 3 p. 100, etc.

Troisièmement, elle peut évidemment consentir des prêts à des conditions plus rigoureuses. Elle impose alors un taux d'intérêt plus élevé, par exemple six ou sept p. 100.

On peut se demander pourquoi elle accorde des prêts à des conditions de faveur. Je répète donc, monsieur le président, que c'est un organisme d'aide. Elle tente d'aider les pays du Tiers monde. Certains pays, comme l'a signalé M. Handfield-Jones, ne peuvent pas emprunter au taux d'intérêt prévalant sur le marché mondial. Cependant, leur situation financière est meilleure que les pays auxquels nous accordons des subventions directes. Donc, au lieu d'accorder une subvention directe, nous consentons un prêt à des conditions de faveur et le capital de même que l'intérêt peu

[Text]

assist these countries to develop by providing a capital in either of those really three ways: an outright grant; a soft loan; a hard loan.

If we were to say there shall be no soft loans then government and the people of Canada would be faced with the question of whether we should make an outright grant with no repayment, and no interest. If we want to help that country, then it is either a soft loan or an outright grant. If they are in a position to take a soft loan—the government would decide whether they were in the position that they could afford to repay the loan and some interest—then we will make a soft loan.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman could I ask how parliamentarians can get at or how can we have an assessment of the quality of management of the funds and operations of CIDA? It seems to be very difficult to get at.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, we tabled the main estimates yesterday and of course, there are items in there related to CIDA. When those main estimates are referred to the Committee which deals with the main estimates of CIDA, an examination is then made of the requirements of CIDA, the purposes to which the loans would be put and, indeed, parliamentarians can call for an accounting of the management of prior funds as well as the funds requested.

**The Chairman:** Mr. Leblanc. All right, gentlemen, if there are no further questions that I can—Mr. Clarke.

• 1200

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I was waiting for my turn to come back. You will remember that I was in the middle of questioning when Mr. Lachance...

**The Chairman:** Well, we follow a course of passing the ball back down the table. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I do not mind waiting my turn again. I want to go back to this point that I was on with Mr. Osbaldeston though, concerning the setting up of loans.

In his last remarks, Mr. Osbaldeston commented on the interest being added each year and being a part of the cost. If I understood him correctly, he was making that comment from the point of view of the Crown corporation. I do not want to talk about crown corporations for the moment. There are too many of them anyway without being specific on any one. Now surely, if interest is being accrued and reflected in the accounts of Canada, that would not be a cost but rather a revenue, albeit perhaps a deferred revenue. I would like you to expand on that point.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** My remarks were made in the context—and here again I stand to be corrected by my colleagues—but let me deal with the CBC if I may, just to pick one so that we can focus on it.

[Interpretation]

élevé sont remboursés au bout d'un certain temps. On tente ainsi d'aider les pays à se développer en leur fournissant des capitaux sous une des trois formes différentes: subvention directe, prêt à des conditions de faveur et prêt à des conditions rigoureuses.

Si nous décidions de ne pas consentir de prêts à des conditions de faveur, il faudrait alors décider si l'on doit accorder ou non une subvention directe sans remboursement et sans intérêt. Si nous voulons aider ces pays, il faut soit consentir un prêt de ce genre ou accorder une subvention directe. Si le gouvernement décide que ces pays sont en mesure de rembourser un prêt et de payer certains intérêts, alors il peut leur consentir un prêt à des conditions de faveur.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, je voudrais savoir comment les parlementaires peuvent obtenir une évaluation des activités de l'ACDI et de sa façon de gérer les fonds dont elle dispose? Il semble très difficile d'en obtenir une.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, le Budget des dépenses a été déposé hier et il comprend, bien entendu, certains postes ayant trait à l'ACDI. Lorsque le Budget des dépenses est renvoyé au comité qui s'occupe du budget de l'ACDI, on étudie les besoins de l'ACDI, le but dans lequel elle consent ces prêts et, en fait, les parlementaires peuvent demander une vérification de la gestion des fonds accordés auparavant ainsi que des fonds demandés dans le Budget des dépenses.

**Le président:** Monsieur Leblanc. Très bien, messieurs, s'il n'y a pas d'autres questions—Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'attendais que mon tour revienne. Vous vous rappelerez que je n'avais pas terminé de poser mes questions lorsque M. Lachance...

**Le président:** Vous savez que nous procédons à tour de rôle. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Cela ne m'ennuie pas d'attendre. J'aimerais en revenir au sujet que je discutais avec M. Osbaldeston, les modalités d'un prêt.

Dans ses derniers propos, M. Osbaldeston a expliqué que l'intérêt s'ajoutait chaque année et faisait partie du coût. Si je l'ai bien compris, il parlait des sociétés de la Couronne. Je ne veux pas parler des sociétés de la Couronne pour l'instant. Elles sont beaucoup trop nombreuses, de toute façon, pour qu'on en parle en détail. Pour en revenir à la question qui nous intéresse, si les intérêts sont courus et inscrits aux comptes du Canada, il ne peut s'agir de dépenses, mais plutôt de recettes, de recettes différées si vous voulez. J'aimerais que vous m'expliquiez ce point.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston:

**M. Osbaldeston:** J'ai fait ces remarques dans le contexte, et encore une fois que mes collègues me corrigent si je me trompe, mais j'aimerais parler de la Société Radio-Canada, si vous le permettez afin de donner un exemple concret.

## [Texte]

My recollection of the CBC situation was that when the government had set up the CBC and began to use loans to establish it—part of the reasoning, I am sure, although it goes back in antiquity, was to make visible the cost of establishing the CBC—the cost would include the fact that interest had to be paid on the loans advanced by the Government of Canada. The Government of Canada then proceeded to make two types of advances to the CBC. Two types of funds were made available: one was loans, and the second was budgetary.

As the years progressed, the amounts of these loans outstanding started to increase and the interest on those loans required additional budgetary allocation by the government so that the CBC could pay back the interest owing on the loans. The annual grant from the Government of Canada had two aspects to it—and I trust I will be corrected if I go astray here. One aspect was that which the CBC required for operational purposes during the course of the year. The second aspect of the budgetary subvention was sufficient funds to repay the interest on the loans owed to the Government of Canada.

Now that developed to the point where the original purpose of having the CBC understand its costs really could be argued; that the amount of loans owing was so high and the likelihood of replacement so remote that the Government of Canada decided to terminate any business on the loans. I believe, at the moment, we are still of necessity making a budgetary payment to the CBC so that they can pay the interest on the loans—or is the loan interest being deferred? That is the point I am not clear on.

The Chairman: Dr. Irvine.

Dr. Irvine: In 1973-74, the CBC did pay interest at \$11.2 million. I see no figure for an interest receipt from the CBC for 1974-75.

Mr. Osbaldeston: My recollection is that the government deferred the interest on the CBC outstanding debt in that year in recognition of the fact that the transaction we were engaged in, namely, providing money to the CBC in order that they could repay us, was beyond the point of acceptable credibility.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Osbaldeston: I hope that is clear, Mr. Clarke. I did not want to t.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): I think we are getting it clear. What you are saying is that in, say, the 1973-74 year there was a corresponding revenue and expenditure item in the accounts of Canada.

Mr. Osbaldeston: Correct.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): All right. Now, it would help my understanding in dealing with the CBC to know if the accounts of the CBC are tied into the accounts of Canada on a subsidiary tariff basis, if you want. Maybe Mr. Ross could answer that.

## [Interprétation]

Si j'ai bonne mémoire, la situation de la Société Radio-Canada est celle-ci: lorsque le gouvernement a établi cette société d'État et, à cette fin, s'est servi de prêts, il avait été pensé, j'en suis convaincu, bien que cela soit de l'histoire ancienne, qu'il fallait montrer les coûts de la création de la Société Radio-Canada en ajoutant les intérêts à payer sur les prêts faits par le gouvernement du Canada. Le gouvernement consentit alors deux genres d'avances à Radio-Canada. On mit à la disposition de la société d'État deux genres de fonds: l'un sous forme de prêts, et l'autre était sous forme de budget.

Au cours des années, le capital de ces prêts impayés augmenta à un point tel que le gouvernement a dû verser à la Société Radio-Canada des sommes supplémentaires pour permettre à celle-ci de rembourser les intérêts sur les prêts. La subvention annuelle consentie par le gouvernement du Canada se divise en deux, et j'espère que l'on me corrigera si je fais erreur. D'abord, une partie de la subvention représente les sommes nécessaires pour que Radio-Canada défraye ses dépenses opérationnelles au cours de l'année. Deuxièmement, elle comporte une somme suffisante pour repayer les intérêts sur les prêts dus au gouvernement du Canada.

Or, la situation est devenue telle que l'idée originale voulant que Radio-Canada comprenne la ventilation de ses coûts était discutable; le total des prêts dus était si élevé et la probabilité d'un remboursement si éloignée que le gouvernement du Canada a décidé de mettre fin à toute la question des prêts. Je crois qu'à l'heure actuelle nous continuons, par la nécessité des choses, à verser de l'argent à la Société Radio-Canada pour lui permettre de rembourser les intérêts sur les prêts. Ou peut-être a-t-on différé les intérêts? Je ne suis pas tout à fait certain de ce point.

Le président: Monsieur Irvine.

M. Irvine: En 1973-1974, la Société Radio-Canada a versé des intérêts de 11.2 millions de dollars. Je ne vois aucun chiffre pour indiquer que Radio-Canada ait versé des intérêts pour l'année 1974-1975.

M. Osbaldeston: Si je me souviens bien, le gouvernement a différé les intérêts sur la dette à rembourser de Radio-Canada, cette année-là, car il s'est rendu compte que la transaction, c'est-à-dire verser de l'argent à Radio-Canada pour qu'elle puisse nous rembourser, dépassait les bornes.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Osbaldeston: J'espère que c'est clair, monsieur Clarke. Je ne voulais pas...

M. Clarke (Vancouver Quadra): Je crois que nous commençons à comprendre. Vous dites donc qu'en 1973-1974, il y avait d'inscrit, dans les comptes du Canada, un article correspondant aux recettes et aux dépenses.

M. Osbaldeston: C'est juste.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Très bien. Je comprendrais mieux le cas de la Société Radio-Canada si je savais si les comptes de celle-ci figurent dans les comptes du Canada sous forme de tarif supplémentaire, si je puis m'exprimer ainsi. Peut-être M. Ross pourrait-il me répondre?

[Text]

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): In other words, is there an attempt to reconcile the statements?

The Chairman: Dr. Irvine.

Dr. Irvine: No, sir; that is the simple answer. The Government of Canada as an accounting entity is defined as all its departments, agencies, and Class B crown corporations, that is departmental crown corporations, but excluding the agency and proprietary crown corporations which are classified as Class C and D crown corporations, and the CBC falls into these excluded classes of Crown corporations. As a result, its accounts are not coordinated and integrated with those of the Government of Canada as an accounting entity.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, that being the case, that seems to argue against the proposition Mr. Osbaldeston gave earlier that the reason for not writing off the loans was somehow to see that the accounts of the Crown corporation, not the accounts of Canada, were in agreement.

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

• 1205

Mr. Osbaldeston: Mr. Chairman, I made a number of comments. I said that the purpose of giving a loan to a Crown corporation in its initial vestage may well have been to make the management conscious of the total cost; second, to make the people of Canada conscious of the total cost; third, to make, where it applied our opposite numbers in the international sense—we had reference made to the St. Lawrence Seaway—aware of the total costs when we were negotiating tolls or something like that.

My first two comments: one, the management; as long as the management's books, therefore, show it they know the total cost. Two, relative to the people of Canada; when the CBC tables, its annual report in Parliament—which report is tabled—there again the argument can be made that the cost of the loans to the CBC should be shown, in other words, it should be a loan and the cost of the interest against those loans should appear. So my argument would still be valid, that the people of Canada would know the cost to the CBC inclusive of loan and interest repayment.

I do not think I made the comment about this interrelationship, Mr. Clarke, that is the only...

The Chairman: Yes, Mr. Ross.

Mr. Ross: Mr. Chairman, maybe I can add something to this. The problem with the CBC is that we are dealing with a transitional organization; in a sense, the treatment has changed over the past three years. As Mr. Osbaldeston explained, up to, I think, three years ago, the treatment he described was to lend money to the CBC, charge them interest and require them to pay it even though that might have required a Parliamentary appropriation. I think it was two years ago the government started to change that practice and treated it as a grant; at the same time, treating it as a grant, it then in the past year stopped charging them interest and stopped appropriating funds so they could pay the interest. The last item to be done, then, is to write off the accumulated loans to date. In our study that is one of the recommendations we have made, and have taken into account, that those loans will in fact be written off because, in a sense, they are an anachronism from the past, which has to be cleared up in line with the government's

[Interpretation]

Le président: Monsieur Ross.

M. Clarke (Vancouver Quadra): En d'autres termes, essaye-t-on de concilier les états?

Le président: Monsieur Irvine.

M. Irvine: Non, monsieur; c'est aussi simple que cela. Le gouvernement du Canada, aux fins de sa comptabilité, est défini comme étant formé de tous ses ministères, organismes et sociétés de la Couronne de classe B. C'est-à-dire des sociétés de la Couronne ministérielles, mais à l'exclusion des sociétés de la Couronne établies sous forme d'organismes et de propriétés qui, celles, sont classées C ou D, et la Société Radio-Canada fait partie des exceptions. Ainsi, leur comptabilité n'est pas coordonnée et intégrée à la comptabilité du gouvernement du Canada.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, dans un tel cas, cela semble aller à l'encontre de la proposition de M. Osbaldeston. Il a expliqué que l'on n'amortissait pas la dette afin de s'assurer que les comptes d'une société de la Couronne, et les comptes publics du Canada, correspondent.

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Monsieur le président, j'ai fait plusieurs commentaires. J'ai dit qu'à la phase initiale, la raison pour laquelle on accordait un prêt à une société de la Couronne était de mettre l'administration au courant du coût total; deuxièmement, de mettre les Canadiens au courant du coût total; troisièmement, de mettre les autres pays au courant du coût total, par exemple, la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent a donné lieu à des négociations ayant trait aux péages et ainsi de suite.

J'ai deux commentaires à ce sujet: premièrement, pourvu que les comptes administratifs soient bien tenus, l'administration est au courant du coût total. Deuxièmement, les Canadiens eux-mêmes; lorsque le rapport annuel de la Société Radio-Canada est soumis au Parlement, on peut très bien demander que les prêts à cette société soient indiqués. En d'autres mots, il devrait s'agir d'un prêt et les intérêts devraient figurer au rapport. Donc, mon argument est valable, c'est-à-dire que les Canadiens seraient au courant des prêts consentis à la Société Radio-Canada ainsi que des intérêts encourus.

Monsieur Clarke, je ne crois pas avoir fait de commentaire au sujet de cette corrélation...

Le président: Monsieur Ross.

M. Ross: Monsieur le président, je pourrais peut-être ajouter quelque chose. Pour ce qui est de la Société Radio-Canada, je vous rappelle que la situation en est une de transition. Dans un certain sens, la façon de procéder a subi quelques modifications au cours des trois dernières années. Comme M. Osbaldeston l'a expliqué plus tôt, jusqu'à il y a trois ans, on consentait des prêts à la Société Radio-Canada, on fixait un taux d'intérêt remboursable, même si cela nécessitait le vote d'un crédit. Il y a deux ans, le gouvernement a apporté certains changements à cette procédure et a transformé les prêts en subventions. On a supprimé l'intérêt au cours de l'année dernière puisqu'il s'agissait d'une subvention. De plus, on a cessé de voter un crédit parlementaire leur permettant de rembourser l'intérêt. Il ne nous reste donc qu'à effacer les prêts consentis jusqu'à maintenant. Il s'agit d'une des recommandations faites suite à l'étude que nous avons entreprise. Nous avons pris en considération le fait que ces prêts seront effacés

## [Texte]

current policy as Mr. Osbaldeston explained. So it is the transitional treatment there that is causing the confusion.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, it is a very complex area; I am not trying to delay things at all, but I also feel that it is a very basic principle we are trying to get to the bottom of here and each answer sort of creates another two questions so we seem to be falling further and further behind.

Let me ask about the relationship of these loans, the accounting treatment of these loans, with the accounting treatment of the investment in capital assets. It has been brought out, for example, that the land assets of Canada are not in the accounts of Canada. I understand that, and I do not want to get off into the subsidiary records, if I can call them that, that are being amassed on the land assets, and I think some mention was made of a listing of assets in another department—it was brought up by Mr. Mensforth, I think. These things are written off in the year of expenditure. In the case of the land there was not any cost, we stole it; in the case of the fixed, long-term assets we buy, they seem to be written off in the year of expenditure. In other words, to the extent of the current expenditures and to the extent of the investment and capital assets, we seem to operate on a cash accounting basis. But to the extent that the losses of subsidiary organizations, Crown corporations, are covered by loans, we do not seem to be operating on a cash accounting basis. I hope somebody from the Auditor General's Department is listening and I suggest that this is a great cause of confusion because, on the one hand, we write off all of those assets and they just stand at a symbolic dollar, so the person who looks at the Public Accounts knows that we are going to invest \$88 million in something down in St. Jean over a period of years and it will never appear as an asset, but we cover an operating loss or interest or whatever with a loan and we continue to carry it. I know it is going to be written off to correct past errors, but as a matter of principle in the current year, why do we not treat those loans the same way that we do the investment in capital assets?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman.

• 1210

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Your remark was that we seem to have two principles: one, cash and the other, I guess, accrual. The first principle that you mentioned relative to the purchases of land by the government, and purchase of capital equipment by the government applies to the Government of Canada as an accounting entity. I think that is the first thing we should distinguish. So, within the Government of Canada as an accounting entity, this study suggests that we write off immediately all of our asset acquisitions and where that is not being done, let it be done, so that there be a constant principle relative to the Government of Canada accounting entity.

Then we have a second situation. We have Crown corporations. In the case of the Crown corporations, they are established because of government determination that an instrument other than a government department should do

## [Interprétation]

puisque, dans une certaine mesure, il s'agissait d'un anachronisme. Il faut apporter les modifications qui s'imposent afin de s'en tenir à la politique gouvernementale actuelle, tel que l'a expliqué M. Osbaldeston. C'est donc la procédure de transition qui porte à confusion.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, il s'agit d'un domaine très complexe; je ne veux pas que l'on s'éternise sur cette question, mais il me semble qu'il s'agit d'un principe de base que nous tentons d'examiner à fond. Ainsi, il semble que chaque réponse donne lieu à deux questions. Nous prenons de plus en plus de retard.

J'aimerais poser une question ayant trait à la relation entre ces prêts, la comptabilité de ces prêts ainsi que la comptabilité des investissements de capitaux fixes. On nous a fait remarquer, par exemple, que les richesses territoriales du Canada ne faisaient pas partie des comptes publics. Très bien. Je ne veux pas passer aux dossiers qui s'accumulent sur la question de la richesse territoriale. Si je ne m'abuse, on a parlé d'établir une liste des biens dans un autre ministère, je crois que M. Mensforth en a parlé. Ces dettes sont amorties au cours de l'année pendant laquelle la dépense est faite. Pour ce qui est de la richesse territoriale, nous n'avons pas encouru de frais, puisque nous l'avons volée. Par contre, les dettes d'immobilisations semblent être amorties au cours de l'année pendant laquelle elles sont effectuées. En d'autres mots, il semble que notre méthode en soit une de comptabilité de caisse, surtout en ce qui concerne les dépenses actuelles, les investissements et les capitaux fixes. Mais dans la mesure où les pertes subies par les sociétés de la Couronne sont compensées par des prêts, nos opérations ne semblent pas se faire au titre de la comptabilité de caisse. J'espère qu'un représentant du Bureau de l'auditeur général est à l'écoute; il me semble que nous avons là une importante cause de confusion, car, d'une part, nous rayons tout cet actif et nous le remplaçons par un dollar symbolique. Celui qui examine les comptes publics sait parfaitement que nous allons investir quelques 88 millions de dollars à St-Jean pendant un certain nombre d'années et cette somme n'apparaîtra jamais au titre de l'actif mais nous compensons cette perte d'exploitation ou cet intérêt grâce à un prêt et nous continuons à reporter l'opération. Je sais qu'il y aura amortissement pour corriger les erreurs antérieures, mais il me semble que nous devrions, en principe, au cours de l'année courante, traiter ces prêts de la même façon que nous traitons les investissements en capitaux d'immobilisation.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** D'après vous, il y a deux principes en cause: d'une part la comptabilité de caisse et, je suppose, d'autre part, la comptabilité d'exercice. Le premier principe dont vous avez parlé s'applique aux achats de terres faits par le gouvernement et le gouvernement du Canada agit à titre d'entité comptable en ce qui a trait aux achats de matériel d'exploitation. Donc, dans le cadre de cette entité comptable du gouvernement du Canada, nous proposons dans cette étude d'annuler immédiatement toutes nos acquisitions du côté de l'actif et lorsqu'on n'a pas procédé ainsi, de le faire, car c'est un principe à appliquer d'une façon uniforme.

Puis il y a la question des sociétés de la Couronne. Dans le cas de ces sociétés on veut que ce soit un organisme autre qu'un ministère du gouvernement qui s'occupe de la comptabilité. Supposons que le Gouvernement décide de

## [Text]

it, an instrument outside of the Government of Canada accounting entity should undertake this task. Let us hypothetically, if we could, take a new Crown corporation, let us say the Government of Canada decides that a new Crown corporation is going to be established. It is left with the question of how to fund this Crown corporation. There are two or three possibilities relative to that Crown corporation. One, it is being tasked by Parliament to do something which almost de facto and *a priori* will not be economically viable. That is one possibility. The second possibility, at the other end of the spectrum, is that it is the determination of Parliament that it shall be economically viable as defined. If I could turn to the Farm Credit Corporation, the Farm Credit Corporation can be established, or a similar institution, with the intent of Parliament that it be economically viable with a certain specific definition of economic viability, a certain specific interest rate is to be charged upon its loans, and in that sense, it is economically viable. It must operate within those defined principles and, in that sense, would be economically viable.

In between those two and probably in some cases only knowable after the fact, the government and Parliament will have established a Crown corporation which, in the event—it starts off with the intent of being economically viable say Petro-Can, or something such as that, loans are made and interest is demanded on repayment—can be shown not to have been economically viable in the sense of being able to take loans, pay interest, and operate, that does not mean to say that the main objective of Parliament has not been achieved, namely, government participation in some sector of the economy. Indeed, whether or not that company pays off loans—if I could now revert to the CBC—whether or not it is able to pay off its loan and pay interest, will not be the determinant factor for Parliament as to whether the CBC should operate.

I want to make two points. In the process of time, the economic viability, if I can describe it that way, of a corporation may prove to have been at fault and we will have to go in and straighten it out, such as the CBC and the NCC, which is what we are doing now, write off the loans and forget about it. In the process of time, the situation may have changed, and it is only now that we have the wisdom that we lacked in the initial instance. The situation simply changed. However, you have to look at each case and you have to examine not only what the current situation is to understand, but in order to understand why we ever did it in the first place, you have to go back to the initial situation, because there might have been a hope that the company would be economically viable.

• 1215

**The Chairman:** I wonder at this point if I could follow up a lead established by Mr. Huntington a moment ago and I think his concern was with decisions—who makes the decisions? One item comes to my mind and it relates to the Public Accounts 1974-75 Volume II where you find on page 98, for example an item, and this is not a Crown corporation, it is the National Arts Centre Corporation. There you find an item in 1974 "Funds provided . . . \$4,603,800" and then in 1975 you find "Funds provided . . . \$5,757,050." The question comes to mind, who made the decision to increase by more than \$1 million the appropriation for just one arts centre in one city, considering all the arts centres right across Canada? This is what we are trying to glean. Who

## [Interpretation]

créer une nouvelle société de la Couronne. La question qui se pose alors est de savoir comment cette dernière sera financée; nous sommes alors en face de deux ou trois possibilités: d'une part le Parlement peut donner un mandat à cette société qui sera presque de fait et *a priori* non-viable au point de vue économique. Il se peut aussi, que les projets de la Société soient économiquement viables. Je pourrais donner en exemple l'établissement de la Société du crédit agricole ou d'une institution semblable pour laquelle le Parlement a décidé des conditions économiques en vue de la rentabilité et a prévue un certain taux d'intérêt pour les prêts, etc. . . .

Troisième possibilité: le Gouvernement et le Parlement peuvent avoir établi une société de la Couronne qui devait être économiquement rentable, comme Pétro-Canada; des prêts ont été faits et des intérêts prévus. Supposons que l'opération n'ait pas été viable. Cela ne signifie pas que le Parlement n'aura pas atteint son objectif principal qui était la participation gouvernementale à un secteur de l'économie. Et pour en revenir à Radio-Canada cela ne constitue pas le facteur déterminant aux yeux du Parlement pour décider si oui ou non Radio-Canada doit fonctionner.

Je veux souligner deux points: il se peut qu'avec le temps la viabilité d'une Société soit mise en doute; il faudra remédier à la situation comme dans le cas de Radio-Canada et de la Commission de la Capitale nationale, et c'est ce que nous faisons à l'heure actuelle, c'est-à-dire amortir les prêts, les oublier. La situation a évolué avec le temps et au début nous n'avions pas une claire vision des choses. Il ne suffit donc pas d'examiner la situation actuelle pour comprendre ce qui s'est passé à l'origine, car à l'époque, on espérait peut-être que la société serait économiquement viable.

**Le président:** J'aimerais poursuivre, si c'est possible, une question posée il y a un instant par M. Huntington au sujet des décisions. Qui prend les décisions? Je pense à un exemple qu'on peut trouver à la page 97 des Comptes publics de 1974-1975, Volume III, et il ne s'agit pas d'une société de la Couronne, mais de la Corporation du Centre national des Arts. Les fonds pourvus en 1974 sont de \$4,603,800 et en 1975 de \$5,757,050. On se demande alors qui prend la décision d'accroître par plus d'un million de dollars le crédit du Centre des Arts d'une seule ville, compte tenu de tous les autres qui existent au Canada? C'est cela que nous aimerions savoir. Qui prend ce genre de décision? Est-ce que c'est une décision du gouvernement? Est-ce que

[Texte]

makes that type of decision? Is that a governmental decision? Is it a recommendation by a certain department, or by the chief of some department?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** What happens is, in March this year the National Arts Centre will make a submission called the program forecast to the Treasury Board. This program forecast is then reviewed by the program analyst in the Treasury Board. The reason why they would request such an amount of money is then examined with the corporation and with my officials. Then the priorities of the government are looked at over-all and one tries to make a determination as to whether or not this request by the National Arts Centre, given the priorities of the Government of Canada, given the amount of available funds of the Government of Canada, should merit favourable consideration by the Treasury Board.

Once the staff has reached a decision in terms of a recommendation to the Treasury Board, that request, along with all other requests of all other departments and agencies of government, is then sent to the Treasury Board. The Treasury Board then looks at that request in context of the total requests of all departments and agencies and frequently will meet with the minister of the department requesting that amount of money to further examine the reasons for it. Having made its determination, the Treasury Board then refers its recommendation in total, inclusive of that one, to the Cabinet Committee on Priorities and Planning where the allocation of funds is again reviewed and questions raised as to why the National Arts Centre and why not the Vancouver School of Music. Those questions are raised and subsequently it goes to the Cabinet where it is reviewed again. Having made that determination, the government submits its Main Estimates to Parliament which would include that recommendation.

**The Chairman:** Do you take into consideration at that time the fact—we will take a current upcoming event, the Palladium Show, for example—that you can see it cheaper in Ottawa than you can see it in London. This is the point, I think, that is disturbing Canadians. Do you go back to the management of the Arts Centre and say, “gentlemen, please bring your prices up to at least the amount that similar shows would cost the theater goers in New York or in London”? Is this point taken into consideration because to continue subsidizing matters of this kind with the taxpayers' money when we are actually seeking restraints is one of the causes of concern? I am treading on Mr. Huntington's area, but I think this is in line with what you are thinking.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I can assure you that the question of a deficit for an operation such as the National Arts Centre is reviewed in detail each time they come forward, undoubtedly more particularly when they come forward with a proposed increase. In examining the question of the National Arts Centre and its deficit, obviously a number of questions are in the minds of ministers and the government generally, as in the minds of parliamentarians. First, it is a national institution, it is intended as a national centre of art both for Canadian artists as well as international artists. In looking at that again one has to ask oneself, as parliamentarians do, what Canadians expect when they come to visit their capital. Then you have to also add onto that the fact that tens of thousands of school children come to Ottawa. It is in that mix of considerations that one has to arrive at some deter-

[Interprétation]

cela suit la recommandation d'un ministère donné, ou d'un ministre?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Ce qui se passe, c'est qu'en mars cette année le Centre national des Arts soumettra ce qu'on appelle une prévision de programme au Conseil du Trésor. Cette prévision de programme est d'abord revue par l'analyste de programmes du Conseil du Trésor. Les raisons de la demande d'une telle somme d'argent sont étudiées par la corporation et mes fonctionnaires. L'ensemble des priorités du gouvernement sont examinées et on essaie de déterminer si la demande du Centre national des Arts, compte tenu des priorités et des fonds disponibles du gouvernement du Canada, mérite d'être considérée favorablement par le Conseil du Trésor.

Une décision ayant été prise sous forme de recommandation au Conseil du Trésor, cette demande, avec toutes les autres demandes provenant de tous les autres ministères et organismes du gouvernement est alors envoyée au Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor considère cette demande dans le cadre de toutes les demandes émanant des divers ministères et organismes et consulte le ministre responsable de la demande pour en étudier plus à fond les raisons. Ayant pris sa décision, le Conseil du Trésor renvoie l'ensemble de ses recommandations, y compris celle-ci, au Comité des priorités et de la planification du Cabinet où la répartition des fonds est une fois de plus revue et où des questions sont posées quant à savoir pourquoi le Centre national des Arts et pourquoi pas l'École de musique de Vancouver. Une soumission est ensuite faite au cabinet qui revoit toute la question une nouvelle fois. Ayant pris sa décision, le gouvernement soumet son budget principal au Parlement, budget qui comprend cette recommandation.

**Le président:** Est-ce que vous tenez compte du fait à ce moment-là—prenons l'exemple du *Palladium Show* qui doit venir bientôt—qu'il est moins cher de le voir à Ottawa que de le voir à Londres. C'est cela qui trouble les Canadiens. Est-ce que vous demandez alors à la direction du Centre des Arts d'aligner ses prix, pour le moins, sur ceux de New York ou de Londres pour des spectacles similaires? Car continuer à subventionner des spectacles de ce genre avec l'argent des contribuables alors que nous nous efforçons de restreindre nos dépenses est une cause de préoccupation. J'empêtré sur le territoire de M. Huntington, mais je pense aller dans le même sens.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je puis vous assurer que le déficit d'entreprises telles que le Centre national des Arts fait l'objet d'une revue détaillée chaque fois que cela se produit, et encore plus particulièrement, sans aucun doute, lorsqu'elle demande une augmentation. En étudiant la question du Centre national des Arts et de son déficit, il est évident qu'un certain nombre de questions se présentent à l'esprit des ministres et du gouvernement en général tout comme à l'esprit des parlementaires. Premièrement, c'est une institution nationale qui doit être un centre national des arts à la fois pour les artistes canadiens et les artistes internationaux. Il faut donc une fois de plus se demander, tout comme les parlementaires, ce que les Canadiens attendent d'une visite dans leur capitale. Il faut ensuite y ajouter le fait que des dizaines de milliers d'écoliers viennent visiter Ottawa. C'est dans ce

## [Text]

mination as to whether the seat shall be \$7.50 or \$5.50, and you are trying to adjust.

• 1220

I should go on to take one further step. The fact is that the Canada Council subsidizes this country the symphony orchestras and theatres, and very large amounts of federal government funds do go into the regional theatres for the same purpose: to ensure that Canadians generally, even those that do not visit Ottawa, have an opportunity to participate in the art at some reasonable cost. So the Halifax theatres are subsidized, the Montreal and Quebec and Toronto theatres, and so on out West. So this subsidization does not occur only at the National Arts Centre, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, have we exhausted our questions on Item 2? Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I hope the Chairman was not suggesting that they put a toll gate on for skating on the canal, or something like that.

**The Chairman:** That is your question, Mr. Clarke. I was simply seeking information.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** If I may comment for just a second, I think the government is engaged in many, many exercises of this type of subsidization—I think that was the word Mr. Osbaldeston used. Of course, all they are doing is in a very expensive manner collecting taxes from certain people and doling it out to certain other people. They do that in many, many ways and I guess this is just one more of those ways. We might look upon it as a transfer payment or maybe even a step towards a guaranteed annual income. If they charged the full price for the functions that are being subsidized now, then of course the people who are now going would not be able to afford to go without some further form of assistance, or else they would have to give up their snowmobiles and their Saturday beer.

But I would like to go back to this question I was on with Mr. Osbaldeston. He mentioned that each Crown corporation had to be looked at as an individual case, and I understand that. I guess what I am really driving at is that the task would be a lot easier if there were a set of principles that could be applied in the dealings with Crown corporations and the way they should be financed. If we go back to the beginning of them, as Mr. Osbaldeston did, and we say Parliament wants this Crown corporation for a certain purpose and probably it should break even, I think that is probably Parliament's misguided belief in most cases. Obviously the reason they have a Crown corporation in the first place is because they do not really believe that is what is going to happen.

I am wondering if any consideration has been given or could be given to dealing with each Crown corporation's fiscal year by taking the loss into the accounts of Canada in the following year. I guess there would have to be a year's lapse in this thing so that the cost would be properly reflected in the accounts of Canada and because that might create a problem if the Crown corporation turned around and were able to repay its loans or to pay its interest. If it did in some year make a profit, and in some cases maybe like the EDC it does make a profit, it could be reflected as a revenue item on the accounts of Canada.

## [Interpretation]

contexte qu'on doit décider si le prix d'une place doit être de \$7.50 ou de \$5.50, car il faut s'adapter aux circonstances.

Je dirais même plus. C'est un fait que le Conseil des arts subventionne dans tout le Canada les orchestres symphoniques et les théâtres. Ces montants très importants d'argent fédéral sont consacrés aux théâtres régionaux dans ce même but: assurer aux Canadiens en général, même à ceux qui ne visitent pas Ottawa, l'occasion de connaître l'art du théâtre à un prix raisonnable. C'est pourquoi les théâtres de Halifax, de Montréal, de Québec et de Toronto, reçoivent des subventions, de même que ceux qui se trouvent dans l'Ouest. Le Centre national des arts n'est donc pas le seul théâtre, monsieur le président, à recevoir une subvention.

**Le président:** Merci. Messieurs, est-ce là toutes vos questions sur ce deuxième poste? M. Clarke à la parole.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'espère bien que le président ne proposait pas quelque chose dans le genre de rendre payant l'accès au patinage sur le canal.

**Le président:** C'est à vous de poser la question, monsieur Clarke. Moi, je cherchais seulement à me renseigner.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Si vous me permettez une brève observation, j'ai l'impression que le gouvernement accorde énormément de subventions de ce genre—je crois que c'est le mot que M. Osbaldeston a employé. Il est évident que cela revient à percevoir des impôts d'un côté que l'on redistribue de l'autre, et ce d'une façon extrêmement coûteuse. Et ce n'est là qu'un exemple parmi de nombreux autres. On pourrait considérer cela comme des paiements de transfert, voire même comme une mesure dans le cadre du revenu annuel garanti. Sans ces subventions, le prix des places serait tellement élevé que ceux qui vont actuellement au théâtre ne pourraient plus le faire à moins de recevoir une autre forme d'aide, ou bien de renoncer à leurs moto-neiges et à leur bière du samedi.

Je voudrais revenir sur la question dont j'avais parlé avec M. Osbaldeston. Il a dit qu'il fallait traiter chaque société de la Couronne comme un cas particulier, et je comprends cela. Ce que je voulais faire valoir, c'est que cela faciliterait bien les choses s'il existait certains principes s'appliquant au financement des sociétés de la Couronne. Si l'on remonte aux débuts de ces sociétés de la Couronne, comme le faisait M. Osbaldeston, on constate que le Parlement établit telle ou telle société de la Couronne dans un but précis, et en disant qu'elle devrait probablement équilibrer son budget, mais je crois que dans la plupart des cas, cet espoir du Parlement est assez vain. Car évidemment, si l'on songe à établir une société de la Couronne, c'est bien parce qu'on ne s'attend pas à ce qu'elle équilibre son budget.

J'aimerais savoir si on a envisagé la possibilité de reporter les pertes d'une société de la Couronne, d'une année financière à l'autre. Je suppose qu'il y aurait nécessairement un décalage d'un an dans la comptabilité, pour que les coûts apparaissent clairement dans les comptes publics, et parce que cela pourrait créer des problèmes si une société de la Couronne se trouvait brusquement en mesure de rembourser ses emprunts ou de payer ses intérêts. Si au cours d'une année donnée, la société faisait un bénéfice, ce qui arrive parfois, par exemple dans le cas de la Société d'expansion à l'exportation, cela pourrait être enregistré dans les comptes du Canada comme une recette.

*[Texte]*

In other words I think I am suggesting a more simplified and clearer type of accounting for Crown corporations than presently exists.

Could we have a comment on that?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, maybe Mr. Ross could comment at greater length, but I think what you are proposing, as I would phrase it, is that all the agencies and corporations of the Government of Canada be included in the concept of the accounting entity of Canada, that the accounts of Canada include everything. That is dealt with in the report as a possibility, that these Crown corporations be included inside the accounting entity of the Government of Canada.

It is indeed rejected in the report and, since Mr. Ross wrote that report, I think, if I may, Mr. Chairman, I could defer to him as to the rationale for not including them in the accounting entity of Canada.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Clarke, in trying to answer your question, what you are suggesting, of course, is not a consolidation as thought of in the private sector because that has many complexities. What you are really suggesting is that the government should pick up the changing equity, in a sense, in the Crown corporations, whether it be a deficit or a surplus. Now the practice normally with Crown corporations, for example the CNR, is that the deficit at the calendar year is picked up, I believe, in the final supplementary estimates of that year, so that we are practising what you are suggesting.

• 1225

The practice in the case of surpluses—correct me if I am wrong—is more divergent. The Minister of Finance I believe has the authority to require Crown corporations actually to pay over the surplus but in fact in many cases Crown corporations are allowed to retain their surpluses. I think the normal argument in favour of this is that this provides an incentive to management to run a profitable operation.

In other words, what you are suggesting could be done. It is not done now but obviously it is a policy issue rather than an accounting issue whether or not it should be done.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Again, Mr. Chairman, I think that emphasizes the fact that the principles are applied selectively and therefore they do not stand up as principles. Mr. Ross did not explain, maybe he could, why the report suggests that this idea not be adopted. Perhaps I could read it in there, but perhaps he could comment on it briefly.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I suppose it is one of those issues that we discussed many times. Probably I would say that there is a difference of opinion in the Committee and it was one that we were not able to resolve completely.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Does the difference of opinion, Mr. Chairman, originate from the fact that there is not an agreement on exactly what it is desired that the accounts of Canada should show? My impression would be that we, the group in this room which represents a great deal of talent looking at things from a great many different angles, could all agree that we want to have the simplest accounts of Canada that will reflect the change in ultimate

*[Interprétation]*

En d'autres termes, je propose essentiellement que l'on adopte un régime de comptabilité plus simple et plus compréhensible pour les sociétés de la Couronne.

Voudriez-vous commenter cette proposition?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, M. Ross pourrait peut-être répondre plus en détail, mais sauf erreur, vous proposez que tous les organismes et sociétés du gouvernement canadien voient leur comptabilité se faire dans le cadre des comptes publics. Et effectivement, le Rapport fait mention de la possibilité d'inclure ces sociétés de la Couronne dans la comptabilité du gouvernement canadien.

Il est vrai que le Rapport rejette cette solution, et comme M. Ross en est l'auteur, je vais, si vous permettez, monsieur le président, lui laisser la parole pour qu'il nous explique pourquoi.

**Le président:** M. Ross a la parole.

**M. Ross:** Merci, monsieur le président. En réponse à votre question, monsieur Clarke, votre proposition ne constitue pas ce que l'on appelle dans le secteur privé un fusionnement, procédé extrêmement compliqué. Vous proposez essentiellement que le gouvernement assume en quelque sorte le déficit ou l'excédent, selon le cas, des sociétés de la Couronne. Pour les sociétés de la Couronne, par exemple le CN, le déficit de l'année civile est comblé dans le budget supplémentaire de la même année; nous suivons déjà la procédure que vous proposez.

Quant aux surplus, la pratique est quelque peu différente; veuillez me corriger si j'ai tort. Je pense que le ministre des Finances a le pouvoir d'exiger que les sociétés de la Couronne remettent leurs fonds excédentaires, mais en pratique elles sont souvent autorisées à les garder. On dit qu'une telle procédure encourage la bonne gestion et la rentabilité.

Autrement dit, il est possible de faire ce que vous suggérez. On ne le fait pas actuellement, mais il s'agit là plus d'une question de politique que de comptabilité.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, cela souligne le fait que les principes sont appliqués de façon sélective et ce ne sont pas donc de bons principes. M. Ross n'a pas expliqué pourquoi le rapport suggère que l'on ne devrait pas adopter cette suggestion; pourrait-il nous expliquer pourquoi, ou faire des commentaires là-dessus?

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** C'est une question dont nous avons discuté à plusieurs reprises. Je dirais que les membres du Comité ont des opinions différentes et nous n'avons pu résoudre la question.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, cette différence d'opinions a-t-elle pour origine le fait que l'on ne s'est pas mis d'accord sur ce que devrait représenter les comptes du Canada? J'ai l'impression que nous tous ici, qui avons des connaissances et qui voyons la question sous des angles bien différents, pourrions nous mettre d'accord pour dire que nous voulons avoir les comptes publics les plus simples, qui reflètent l'objectif final de toute l'opéra-

## [Text]

equity, or the end result, the bottom line of the whole operation. It seems to me that the way we are going at it now, even with the recommended changes, we are not heading towards the simplest presentation of the income and outgo of the Government of Canada.

**Mr. Ross:** Could I perhaps just respond to that? One of the difficulties of course in any study of this nature is that there are many objectives and there are many influences on the accounts. I think this illustrates that a lot of the practices that have evolved over the years have been designed to have a management benefit. I think Mr. Osbaldeston explained the fact that one of the reasons for setting up interest of course is to create an incentive on management to earn that interest. In this particular area we deal with a subject where the belief was expressed very strongly in many sectors that if a corporation is not allowed to retain some earnings, then in a sense it will have a lesser incentive to do so.

In the study of the accounts, I think we have very seriously tried to simplify, to make more consistent and reasonable the practices that should be followed. It would seem to me that this is an area that at present we have suggested be treated on a memorandum basis, because one thing I should point out is that the accumulated equities of the Crown corporations are presented in a table in the back of the Public Accounts of Canada. The difficulty, of course, it is not pulled forward as you are suggesting and reflected in the revenues of the government of that day.

**The Chairman:** Dr. Irvine, would you comment on that?

**Dr. Irvine:** Yes, I would like to pick up where Mr. Ross has ended. The table is shown on page 12.26 and you will notice that it shows the recorded government equity first and that is in fact related to the statement of assets. At the very bottom you see the total per Schedule E, Advances, loans on Domestic Crown Corporations. In addition there is another column; Unrecorded Government Equity, that is, unrecorded on the accounts of Canada as we defined them.

• 1230

Moving into the accounts of Canada, the approach of the interdepartmental committee was to a considerable extent determined by the fact that there is a Consolidated Revenue Fund. You will find a statement of principles—or basic concepts I believe was the term we used—early in the volume. It points out that there are two basic concepts: the Consolidated Revenue Fund and the appropriation thereof by Parliament.

These are fundamental concepts. You will find them in the British North America Act, which establishes a Consolidated Revenue Fund of Canada. In addition, the same act provides for its appropriation by Parliament. Therefore, by lining up the accounting entity, which we call the Government of Canada, as closely as we could with the Consolidated Revenue Fund, our intention was to make provision for the appropriate reporting and control by Parliament as far as we in our limited role could do so.

However, the Crown corporations in classes C and D are not financed through the Consolidated Revenue Fund. They keep their own bank accounts. They have their own receipts and they manage their own expenses. This of course does not mean that they do not receive loans,

## [Interpretation]

tion. Il me semble que la procédure actuelle, même si on tient compte des changements recommandés, ne présente pas de la façon la plus simple les états financiers du gouvernement du Canada.

**M. Ross:** Puis-je répondre à cette question? Un des problèmes qui se soulèvent dans toute étude de genre, c'est qu'il y a beaucoup d'objectifs et qu'il y a beaucoup d'influences. Cela démontre que les méthodes qui ont évolué au cours des années avaient pour but de bénéficier à la gestion. Je pense que M. Osbaldeston a expliqué qu'une des raisons pour lesquelles on verse des intérêts est évidemment d'encourager la direction à les gagner. A ce sujet, dans plusieurs secteurs on croit fermement que si une société ne peut conserver certains de ses bénéfices, elle sera moins encouragée à en faire.

En étudiant les comptes, je pense que nous avons fait des efforts sérieux de simplifier et de rendre plus uniformes et plus raisonnables les méthodes que l'on devrait adopter. Nous avons suggéré que l'on procède en ce domaine en émettant des notes de service; et je devrais signaler que l'avoir accumulé des sociétés de la Couronne est présentée dans un tableau qui figure à la fin des comptes publics du Canada. La difficulté, évidemment, c'est que ceci n'est pas reflété dans les revenus du gouvernement actuel.

**Le président:** Docteur Irvine, voudriez-vous commenter là-dessus?

**M. Irvine:** Oui, j'aimerais faire suite à ce que M. Ross a dit. Le tableau figure à la page 12.26 et vous constaterez qu'il indique tout d'abord l'avoir gouvernemental enregistré, et ceci par rapport à l'état de l'avoir. Au bas de la page 12.28, on trouve le total selon l'annexe E—«Avances, prêts et apports en capital aux sociétés d'État—Au pays». On a ajouté une deuxième colonne, celle de l'avoir (non inscrit) du gouvernement, c'est-à-dire non inscrit aux Comptes du Canada tels que nous les avons définis.

Revenons aux Comptes du Canada: la méthode du Comité interministériel a été déterminée, dans une large part, par le fait qu'il existe un fonds du revenu consolidé. Vous pourrez d'ailleurs trouver une déclaration des principes—ou une définition des concepts de base, c'est le terme utilisé—au début du volume. Cette déclaration stipule qu'il existe deux concepts de base: celui du Fonds du revenu consolidé et son affectation par le Parlement.

Ce sont des concepts fondamentaux définis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et établissant un fonds du revenu consolidé au Canada. La même loi prévoit son affectation par le Parlement. Ainsi, en rapprochant le plus possible l'entité comptable, comme nous appelons le gouvernement du Canada, et le Fonds du revenu consolidé, notre intention était de prévoir des dispositions permettant au Parlement de faire son rapport et de vérifier les Comptes publics, pour autant que notre rôle limité le permettait.

Toutefois, les sociétés d'État appartenant aux catégories C et D ne sont pas financées par le Fonds du revenu consolidé. Elles ont leur propre compte en banque, leurs propres entrées de caisse et administrent leurs propres dépenses, ce qui ne signifie aucunement qu'elles ne peu-

## [Texte]

grants, and subsidies. They do. But the fact is they have—as I think Mr. Osbaldeston explained in the case of the National Arts Centre—to come to the Treasury Board to justify their requests. In other words, if a crown corporation incurs a debt, there is no certainty that the government will pay that debt, whereas if a department incurs a debt it is a charge on the Consolidated Revenue Fund. There is a big difference between the two situations. In the case of the department, that is a charge on the fund and it should, of course, be authorized by Parliament, whereas a corporation such as the CNR can obviously undertake expenses necessary to run a railway, simply because it has this authority in its own act. But if the CNR has a deficit, then it must come to Treasury Board in the normal way and request the additional funds for that deficit. It has no automatic right to get money from the Consolidated Revenue Fund.

There is a big difference between the two groups of institutions, namely, the departments and agencies who rely on the Consolidated Revenue Fund as their source of, shall we say, banking funds, and the crown corporations who have a responsibility to manage their own cash resources and who, if they want loans or advances or subsidies or grants, have to come and say to the Treasury Board—and of course to the Government and to Parliament: please may we have this additional appropriation. That is the reason why there is this division between the Government of Canada as an accounting entity and the Crown corporations in classes C and D.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Irvine.

Before we adjourn, gentlemen, there is one question I would like to put to Mr. Osbaldeston. In looking at the report on the study of the accounts of Canada, there are 41 recommendations in that report. Would you give this Committee some indication of the time frame in which you estimate these recommendations can be implemented?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, there are two types of actions that have to be taken: One, a statutory action—and in the responses I gave to the Clerk this morning, those are set out. So my answer to you must be that we can make those changes as quickly as the government can get a bill to Parliament and Parliament can make those changes. I hesitate to prejudge the legislative timetable on that one. I am just not sure of the blocking of time, with the legislative timetable. But I would assume that bill—this must be an assumption on my part—the government could find an opportunity to get that bill in within the year.

Also there was discussion in the earlier part of the Committee that perhaps we could have a financial package go forward which would be inclusive of the act relative to the Office of the Auditor General, plus these other amendments as required. So that would be my first comment.

• 1235

The second aspect of the recommendations we made are indeed administrative. They do not require legislative approval. Those we would anticipate putting into operation—subject to any technical difficulties—as each document, either main estimates or public accounts, is newly prepared, given that there may be some preparatory work in order to have those documents reflect the changes.

## [Interprétation]

vent recevoir de prêts, d'octrois, ou de subventions. Elles en reçoivent effectivement. Mais, comme l'a expliqué M. Osbaldeston dans le cas du Centre National des Arts, ces sociétés d'État doivent se présenter devant le Conseil du Trésor pour justifier leurs demandes. En d'autres termes, si une société d'État accuse une dette, il n'est pas certain que le gouvernement paiera cette dette; par contre, si c'est un ministère qui s'endette, c'est au Fonds du revenu consolidé de régler la dette. Les deux situations sont donc très différentes: c'est au Fonds de régler les dettes des ministères, si bien sûr le Parlement l'y autorise, alors qu'une société comme le CN peut évidemment faire toutes les dépenses nécessaires pour l'exploitation d'un réseau de chemin de fer, du fait même que sa propre loi lui en donne les pouvoirs. Toutefois, si le CN accuse un déficit, il doit se présenter devant le Conseil du Trésor suivant la procédure normale et faire une demande de fonds supplémentaires pour effacer le déficit. Il ne pourrait se prévaloir d'aucun droit d'office dans le but de se faire octroyer de l'argent par le Fonds du revenu consolidé.

Je répète donc qu'il y a une grande différence entre ces deux catégories d'institutions: d'une part, on trouve les ministères et organismes qui s'appuient sur le Fonds du revenu consolidé pour recevoir des fonds bancaires; d'autre part, se trouvent les sociétés d'État responsables de l'administration qu'elles font de leurs propres réserves de caisse et qui, pour obtenir des prêts, des avances, des subventions ou des octrois, doivent se présenter devant le Conseil du Trésor, devant le gouvernement et devant le Parlement avant de recevoir ces sommes supplémentaires. Voilà pourquoi la division a été établie entre le gouvernement du Canada, entité comptable, et les sociétés de la Couronne, catégories C et D.

**Le président:** Merci, monsieur Irvine.

Avant de lever la séance, je voudrais poser une question à M. Osbaldeston. Le rapport sur l'Étude des Comptes publics au Canada comporte 41 recommandations. Pourriez-vous nous dire en combien de temps vous estimez pouvoir mettre en vigueur ces recommandations?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, les recommandations en question définissent deux genres de mesures: les premières sont statutaires, et, comme je l'ai dit ce matin au greffier, elles sont déjà définies. Ces modifications pourraient être faites dès que le gouvernement décidera de soumettre un projet de loi à cet effet au Parlement. Ne connaissant pas le calendrier législatif, je ne suis pas en mesure de prévoir à quel moment ce projet de loi sera proposé. Mais je suppose, et il s'agit simplement d'une supposition de ma part, que le gouvernement pourrait trouver l'occasion d'introduire ce projet de loi au cours de l'année.

Au début de cette séance, on a discuté de la possibilité de suggérer un ensemble de recommandations de nature financière, y compris des amendements à la loi régissant la fonction de l'Auditeur général.

Nous avons également fait des recommandations de nature administrative et elles n'exigent pas l'approbation du Parlement. Nous avons l'intention de mettre ces recommandations en pratique lors de la prochaine rédaction du document en question, qu'il soit le budget principal ou les comptes publics. Nous devons peut-être faire un peu de travail préliminaire afin d'appliquer toutes ces modifications.

[Text]

To sum it up, I think the cycle—we have just tabled the main estimates and we will not be tabling them again for one year, and the question is whether we can get our preliminary work in in time to change the next one because we start on that already. We are starting in March on the next one. But the cycle, it seems to me, probably would take two years to run in total, just to catch up with the annual cyclical aspect of it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Did you have a follow-up, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** It is a point of order, Mr. Chairman. I recognize that the time has expired. Will we be returning to this topic at another meeting?

**The Chairman:** Yes.

Before we adjourn, gentlemen, I would remind you that we have dealt with items 1 and 2 of the recommendations made by the Study of the Accounts of Canada under Mr. Douglas.

**Mr. Huntington:** But not completely.

**The Chairman:** At our next meeting we will complete those items. We will also deal with the questions and answers that have been tabled, and this will give you an opportunity to read the questions and answers that have been tabled. If we get through all that work, we will go back on the agenda, "Plans for, and the effect of, implementing recommendations based on the Study."

Thank you, gentlemen, for being with us. This meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

Bref, puisque nous avons déjà déposé le budget principal et que le budget suivant devra être prêt dans un an, il faut savoir si tous nos travaux préliminaires seront terminés pour que nous puissions mettre en pratique ces modifications dans le prochain budget. Nous commençons déjà à travailler là-dessus au mois de mars. Je crois que nous devons compter sur une période de deux ans.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Aviez-vous une autre question, monsieur Huntington?

**M. Huntington:** Un rappel au Règlement, monsieur le président. Je vois que la séance prend fin. Aurons-nous l'occasion de réétudier ce sujet à une autre réunion?

**Le président:** Oui.

Avant d'ajourner, messieurs, je vous rappelle que nous avons traité des articles 1 et 2 des recommandations faites dans l'étude des comptes du Canada menée sous la direction de M. Douglas.

**M. Huntington:** Mais pas complètement.

**Le président:** A notre prochaine réunion, nous allons compléter notre étude de ces deux articles. Nous aurons également l'occasion d'examiner les questions et réponses qui ont été déposées. Si nous terminons tout ce travail, nous discuterons de la question prévue au programme concernant l'application des recommandations faites dans l'étude.

Je vous remercie, messieurs, d'être venus. La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

## Appendix "AAA"

General Questions.

Question 1    Why did the Treasury Board seek the indulgence of the Public Accounts Committee to review this Study.? Or, what action does the Treasury Board wish to see being taken by this Committee.?

This Study was undertaken in response to a series of discussions held in recent years in meetings of the Standing Committee on Public Accounts, concerning the accounting principles and disclosure practices employed by the Government of Canada. These discussions with representatives of the Treasury Board, were the result of a series of observations raised by Auditors General of Canada in their annual reports to Parliament. In November 1973, the Secretary of the Treasury Board tabled the terms of reference for this Study in a meeting of the Public Accounts Committee.

Since the matters covered in the Study are of such significance to all Parliamentarians, the Treasury Board has deemed it essential that the recommendations contained in the Report on the Study of the Accounts of Canada should be reviewed by the Standing Committee on Public Accounts.

The Treasury Board seeks to implement these recommendations with the approval of the Public Accounts Committee as reflected in its reports to the House of Commons.

Question 2      Some of the recommendations of the Study are highly technical and surely can be implemented by the Treasury Board. What recommendations, therefore, require the approval of Parliament and, in particular, the consideration of the Public Accounts Committee? Do any require amendments to existing legislation?

Implementation of the recommendations will involve a limited number of changes to the Financial Administration Act. For the most part, the proposals will be effected through changes in Estimates practices and in authorities granted through the Estimates. These in turn will have consequent effects on the Public Accounts and other financial statements.

There are three recommendations which require amendments to the Financial Administration Act.

Recommendation 24

The Financial Administration Act should be amended to require all expenditures under annually lapsing appropriations coming in course of payment during the fiscal year to be so recorded even if this results in expenditures in excess of the appropriation authority, with disbursements to discharge such accounts being charged against the subsequent year's authority where the current year's authority is exceeded.

Recommendation 40

The Financial Administration Act should be amended to authorize the Governor in Council on the recommendation of

the Treasury Board to prescribe for Crown corporations classified under Schedules C and D:

- definitions of each type of budget to be submitted;
- the format, content, period and basis of preparation of each type of budget as well as the manner and timing of submissions;
- conditions for the submission of revised budgets; and
- conditions, governing the approval of a capital budget, which provide only for approval in principle of the projects or categories shown therein, the commitments associated with them, and the cash expenditure ceilings shown for the budget year, and which stipulate that approval in principle of the level of spending of budgets is conditional upon funds becoming available as indicated in the budget.

#### Recommendation 41

The Financial Administration Act should be amended so that regulations may be issued in respect of the accounts and financial statements of Schedule C and D Crown corporations and subsidiaries thereof providing for:

- separate disclosure of financial statements for each area of program accountability and for each parliamentary authorization;
- disclosure of transactions between the government and a corporation and between government-owned corporations, arising from grants, contributions, loans, interest and similar transactions;
- issue of a statement of source and application of funds;
- issue of quarterly interim statements;
- creation of reserves; and
- such other matters as are required for purposes of consistent and adequate disclosure of their financial affairs.

While it is not essential that legislation be amended for purposes of implementing recommendation 25, it is preferable to do so, at the time the legislation is next changed.

Section 25 of the Financial Administration Act requires that records of commitments be maintained but it does not define a commitment. Recommendation 25 of the Study of the Accounts defines a commitment and suggests that the definitions should be incorporated into the Act.

For purposes of applying the statutory requirement to maintain a record of commitments:

- a commitment should be defined in the Financial Administration Act as an obligation to make payment from an appropriation of a current or subsequent year, an obligation which arises when an agreement is made in good faith with other parties;
- commitments should include:
  - (a) specific commitments which are discharged as a result of a single action or set of actions, and
  - (b) continuing commitments which are discharged by a series of actions which are expected to continue for an indeterminate period of time;
- intentions to enter into obligations should not be included within the definition of commitments; and
- the creation of budgetary sub-allotments should not be regarded as superseding the requirement to keep a record of commitments within each sub-allotment.

Question 3      Over the last several years, the Public Accounts Committee has been deeply concerned with the weakening of Parliamentary control over public spending. The Auditor General has shared in this concern, as reflected in his annual reports to the House of Commons. What are the major recommendations in this Study that strengthen Parliament's control over the public purse? (Have the Treasury Board and the Auditor General respond).

Most of the recommendations in the Study will have an impact on Parliament's control over the spending of public funds. The following are the major recommendations which are more directly related to such control:

1. Recommendations 7, 8 and 9 suggest changes in the manner of presenting summary information in the Estimates to distinguish between forecasts of expenditures and authorities requested so as to improve the comparability of the data presented;
2. A number of recommendations suggest changes in practices governing appropriations including:
  - discontinuance of certain non-lapsing appropriations (recommendation 23);
  - discontinuance of net-voting of revenues derived from outside the Government of Canada (recommendation 21);

clearer definition of commitments and clarification of the authority of departments to enter into commitments through changes to vote wordings (recommendations 25, 26 and 27);

3. Recommendations 28 to 39 deal with revolving funds and working capital advances. Of particular significance is recommendation 30 which proposes to change the authorities for funds from non-budgetary to budgetary and recommendations 35 and 36 which outline the financial information on fund operations to be included in the Estimates and the Public Accounts;
4. Recommendation 24 suggests changes to the present provisions of the Financial Administration Act which allow departments and agencies to carry over to a future fiscal year payments for goods and services received in a fiscal year when the current year's authority has been fully utilized. These practices undermine the purpose of granting parliamentary authority on an annual basis. The recommendation is that the Financial Administration Act should be amended to require all expenditures under annually lapsing appropriations coming in course of payment during the fiscal year to be recorded as expenditures of that year even if this results in expenditures in excess of the appropriation authority, with authority to discharge such accounts being charged against the subsequent year's authority where the current year's authority is exceeded.

Question 4      Would it be correct to conclude that this Study primarily concentrates on the improvement of the reporting to Parliament through the Estimates, Public Accounts and other financial statements?

While many of the proposed changes will result in improvements in the reporting to Parliament of financial data, it would be misleading to suggest that the Study concentrated only on reporting practices. The terms of reference for the Study were much broader. The Study covered a review of the purposes, principles and practices which should govern the form of the accounts of Canada including:

- the concept of a single consolidated fund;
- the use of revolving funds, working capital advances and other special accounts;
- the cash or modified cash basis of accounting;
- the annual basis of most parliamentary appropriations, including the need for any limitation on commitments applicable to future years;
- the vote structure, including the effect of allocation of costs between votes, cost recovery techniques and net voting;
- accounting for assets and liabilities;

- accounting for non-budgetary transactions;

and such other matters as affect the fairness, completeness and accuracy of the information provided in the accounts.

Question 5      Other than through improved reports, what does  
the Study (of the Accounts of Canada) do to  
improve the annual systematic review of the  
Estimates and the Public Accounts by parliamentarians?

The primary purpose underlying the recommendations of the Report to improve financial reports emanating from the Accounts of Canada is to provide Parliament with a full accounting of the government's planned and actual management of its financial affairs. Report improvements are deliberately designed to disclose to Parliament information that is consistent, comprehensive and clear. Continuity between the Estimates, the Budget Speech, parliamentary appropriations and the Public Accounts of Canada will facilitate parliamentary review so that judgements can be arrived at in less time through the use of better information.

Question 6      In what areas of the Estimates review (and also the review of the Public Accounts) at the parliamentary level would the Treasury Board suggest, could be improved to strengthen Parliament's effective control over public spending? What procedures must be changed for improved accountability to Parliament on past performance and improved appraisals by Parliament of future spending proposals?

1. The report makes many proposals which will give Parliament more effective control over spending and will provide improved accountability to Parliament. Certain of the more significant recommendations are:

Recommendation 21

The elimination of net voting practices for revenue received from third parties will provide Parliament with the opportunity to review and approve gross expenditures in these situations.

Recommendation 30

The use of budgetary rather than non-budgetary appropriations to finance fund operations and the improvements to the financial reporting practices will increase Parliament's ability to control and assess these operations.

Recommendation 23

The increased use of annual appropriations will allow Parliament the opportunity to review annually certain expenditures which are currently made from non-lapsing authorities.

Recommendation 27

The placing of restraints on future commitments through the vote wording will restrict departments from entering into future years' obligation unless specifically provided for by Parliament.

Recommendation 24

The recording of all expenditures, under annually lapsing authorities, coming in course of payment during the fiscal year will highlight for Parliament those situations where appropriations have been overexpended.

QUESTIONS ON MR. OSBALDESTON'S STATEMENT

Question 1      On page 3 of the Statement, it is evident that the Treasury Board has the overall responsibility for the Accounts of Canada and therefore has the power to implement the 41 recommendations in the Study. Is this correct? If so, what response has been received to date by government departments to these recommendations? Were there any major differences between the Treasury Board and departments with regard to any of these recommendations?

The Financial Administration Act assigns responsibility for the Accounts of Canada to the Treasury Board, the Minister of Finance and the Receiver General. Recognizing this shared responsibility, an interdepartmental committee was established to conduct the Study. The report produced by the Committee thus has the full support of the three departments which share responsibility for the implementation of the recommendations.

The Treasury Board Secretariat distributed an exposure draft of the report to all deputy heads. A number of departments expressed concern with certain of the recommendations.

The more significant comments were:

Recommendation 21

A number of departments have expressed concern that the implementation of the recommendation to discontinue net voting of revenues from outside the government will:

- 1) have a detrimental effect on the incentive to maximize revenues;
- 2) reduce the department's flexibility to respond without delay to increased demand for services or to emergency situations.

The present lack of restriction on the amount of revenue to be spent, where the vote wording permits net voting, has the effect of supplementing parliamentary appropriations. The elimination of net voting will provide Parliament the opportunity to approve total gross expenditures in these situations.

Recommendation 23

Several departments are not in favour of the recommendation that annual lapsing authority should be granted wherever possible and time limits should be removed only where the purposes and the criteria for the determination of individual transactions are clearly specified in appropriate statutes, or where in the case

of loans, investments and advances a limit is imposed on the amounts that may be outstanding at any point in time.

The recommendation will result in certain non-lapsing authorities being eliminated which will provide Parliament the opportunity to review planned expenditures on an annual basis.

#### Recommendation 24

Several departments have indicated that they do not favour recommendation 24 because it will require more complex record keeping.

The implementation of the recommendation is considered to be practical and will result in the expenditures of each fiscal year being stated more correctly. This will result in improved control and accountability over expenditures.

#### Recommendation 27

One department is not in favour of showing total commitment authority in the vote wording as it believes that this would disclose planned federal participation in programs while negotiations are still in progress.

The interdepartmental committee is of the opinion that Parliament should be aware of the commitments being made for which it will subsequently have to grant spending authority.

Question 2      On page 8 of the Statement, a very fundamental change is being proposed for non-budgetary appropriations. How will those appropriations, previously shown as non-budgetary, be shown as budgetary in departmental accounts without being buried in the detail of the department's budgetary appropriations...in other words, will these non-budgetary items still be identifiable?

The report proposes that fund appropriations which are now non-budgetary be designated as budgetary in future. This will result in the amounts expended and received by the funds being accounted for in a similar manner to normal appropriations but they will retain their identity through supplementary tables in the Estimates and Public Accounts.

Each fund will be required to maintain detailed accounts of its operations. The Study proposes that the following information be made available in the Estimates and the Public Accounts to ensure that there is full visibility of fund operations to parliamentarians and other interested parties.

#### IN THE ESTIMATES

The Study proposes that a table should be prepared for each fund which would show expenditures and revenues for the fiscal year, indicating separately net amounts

to be advanced from the Consolidated Revenue Fund for operations, working capital and capital.

#### IN THE PUBLIC ACCOUNTS

The Study reviews the reporting practices of the funds and suggests improved presentation in the Public Accounts which will account for the amounts advanced out of the Consolidated Revenue Fund. If the recommendations are accepted the following statements will be included in the Public Accounts for each fund:

- a balance sheet;
- a reconciliation of differences, if any, between net amounts advanced from the Consolidated Revenue Fund and net advances as recorded on the statements of the individual funds;
- a statement of operations;
- a statement of changes in advances which shows operating results, depreciation, expenditures on capital assets and changes in working capital; and
- a statement of gross receipts and expenditures, with expenditures classified by objects and receipts by service;

the three latter statements showing comparisons with amounts included in the Estimates.

- Question 3      (a) Will the elimination of these assets listed on page 8 of the Statement be explained by way of notes to the Statement of Assets and Liabilities?
- (b) Have the Treasury Board explain the significance of this change.

- (a) The first part of the question is whether the changes will be explained on the Statement of Assets and Liabilities by way of notes to the Statement.

This is a question of implementation which was not specifically dealt with by the Study. However, where there is a significant change in the application of an accounting practice, the nature of the change and the effect of the change are shown in notes to the financial statements.

- (b) Parliament has authorized a number of funds or accounts for the purposes of obtaining a separate accounting of certain programs. The Old Age Security Fund, the Unemployment Insurance Account, revolving funds and working capital advances are the most significant of the funds so authorized. Many of the programs financed in this manner are similar to programs financed directly through the use of the Consolidated Revenue Fund. However, as the appropriations for these funds are non-budgetary, advances to these

funds are accounted for as if they were made to organizations outside the Government of Canada.

As a result of the establishment of separate funds and accounts, the Statement of Assets and Liabilities contains a number of assets and liabilities owing to or from itself and, therefore, does not disclose the government's true financial position with respect to third parties.

Advances shown on the Statement of Assets and Liabilities have been used to acquire assets such as inventories and fixed assets, which are normally charged to budgetary expenditure. Many of these amounts are subsequently either directly or indirectly charged to budgetary expenditure, and thus the use of non-budgetary advances merely postpones the ultimate accounting treatment. The proposal will result in such advances being charged to expenditure in the fiscal year in which the transaction occurred, rather than being shown as an asset.

The recommended changes will result in consistent accounting practices being applied for fund transactions and for normal appropriations.

Question 4      What are those "special accounts" noted on  
page 9 of the Statement?

These "special accounts" are non-lapsing appropriations which authorize funds to be credited to special accounts in the Consolidated Revenue Fund.

Some examples of this type of appropriation include: the international assistance account of the Canadian International Development Agency, the replacement of material and surplus assets accounts of National Defence, the National Library and National Museums purchase accounts of the Secretary of State, the railways crossing fund of the Canadian Transport Commission, and the national capital fund of the National Capital Commission.

Question 5      If the "measuring of financial flows" (bottom of page 9 of the Statement) is so important to government, where in the Public Accounts does one find a cash flow that reflects a detailed source and application of funds? Without one, how can management forecast the total cash requirements in a given budgetary period, or ascertain the financial commitments for a given period? Could such a statement be produced on a quarterly basis?

The proposed statement "Summary Statement of Transactions" summarizes all transactions crossing the Consolidated Revenue Fund. For purposes of clarity, such transactions are classified as:

- budgetary transactions, reflecting revenue, expenditure, and surplus (or deficit); and
- non-budgetary transactions, including those for
  - loans, investment and advances;
  - annuity, insurance and pensions;
  - foreign exchange; and
  - unmatured debt.

The final figure given in this statement provides the level of cash balance at the end of the reporting period.

On the other hand, a statement of source and application of funds, for a particular period, summarizes inward and outward movements of working capital of an enterprise - working capital being the excess of total current assets over total current liabilities. Since the Federal government operates on a modified cash basis of accounting and not on a full accrual basis normally used in business, and since the liquidity concept is considered not sufficiently comprehensive to cover all items that should be reported, the proposed Summary Statement of Transactions is considered more appropriate and informative and provides necessary continuity with the proposed interlocking Statement of Assets and Liabilities, and the Statement of Expenditure and Revenue.

The proposed format of this Statement is given in response to question number 7.

Question 6      Explain proposal to value financial claims on a specific basis. What effect will this have on the Statement of Assets and Liabilities?

Present practice is to value financial claims on the Statement of Assets and Liabilities at cost. In past years an attempt has been made to provide, to some extent, for possible losses on realization. This has been done by means of a somewhat arbitrary blanket reserve which has not been related, in the statement, to specific claims. It is proposed that in future, groups of financial claims should be valued on a specific basis at their current value, wherever there is objective evidence as to their current economic worth.

Valuing financial claims on a more specific basis will improve the financial information contained on the government's Statement of Assets and Liabilities.

Question 7      Could a sample of the new format of reporting  
be tabled? It might help members to visualize  
what is being proposed.

A copy of the new format is attached.

## EXHIBIT 1.

## GOVERNMENT OF CANADA

## SUMMARY STATEMENT OF TRANSACTIONS

|      |                                                              | Fiscal Year    |                |
|------|--------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
|      |                                                              | 1973-74        | 1972-73        |
|      |                                                              | \$ Million     |                |
| I.   | <u>BUDGETARY TRANSACTIONS</u>                                |                |                |
| A.   | Revenues .....                                               | 21,864         | 18,821         |
| B.   | Expenditures .....                                           | -23,425        | -19,754        |
|      | Surplus or deficit (-) .....                                 | - 1,561        | - 933          |
| II.  | <u>NON-BUDGETARY TRANSACTIONS</u>                            |                |                |
| A.   | Loans, investments and advances .....                        | - 1,376        | - 1,584        |
| B.   | Annuity, insurance and pension accounts .....                | 1,030          | 892            |
| C.   | Other transactions .....                                     | 443            | 369            |
|      | Net Source or requirement (-) .....                          | 97             | - 323          |
|      | <i>Total transactions (excluding foreign exchange) .....</i> | <i>- 1,464</i> | <i>- 1,256</i> |
| III. | <u>FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS</u> .....                   | 76             | - 130          |
|      | <i>Total transactions</i> <sup>1</sup> .....                 | <i>- 1,388</i> | <i>- 1,386</i> |
| IV.  | <u>UNMATURED DEBT TRANSACTIONS</u> .....                     | 199            | 1,785          |
|      | <i>Change in cash balance</i> <sup>2</sup> .....             | <i>- 1,189</i> | <i>- 399</i>   |
| V.   | <u>LEVEL OF CASH BALANCE AT END OF PERIOD</u> .....          | 810            | 1,999          |

<sup>1</sup> Cash requirement (-)<sup>2</sup> Cash decrease (-)

Question 8      At the top of Page 11 (of Mr. Osbaldeston's February 10, 1976) Statement, a new statement is proposed. What purpose would it serve, and who would use it?

The rationale for publishing statements of government financial transactions monthly in the Canada Gazette is to provide users with a means of comparing the forecast of such financial transactions as given in the Budget Speech with actual expenditures of the government on a month-by-month basis.

Currently, a separate statement for the month of March is not published in the Canada Gazette series. The Report on the Study of the Accounts of Canada proposes that the current practice of publishing a statement of government financial operations through the Canada Gazette be extended to cover separately the month of March thereby completing the series for economic and financial analysis. (Recommendation 4)

The following is a listing of some of the users of the "Statement of Financial Operations":

- Parliamentarians
- Federal government ministers
- Deputy ministers
- Political parties
- Parliamentary press gallery

Journalists

Bank of Canada

Provincial governments

Financial and trade institutions

Banks, brokers, trade unions and insurance companies

Professional businesses, associations and committees

Libraries, and

Private corporations.

Question 9      The proposal at the bottom of page 11 (in respect to Summary tables in the Estimates) is most significant. It would help the members of this Committee if the Treasury Board would explain the different terminology and indicate how the different types of estimates would be presented.

The Report on the Study of the Accounts of Canada recommends the use of certain terms to be used in the Estimates for the purposes of providing Parliament with more comprehensive and clearer information. The following terminology is proposed:

Amounts to be Voted - refers to amounts of authority requested in the Estimates currently being submitted, or previously granted by Parliament.

Estimates of Expenditure - refers to anticipated expenditures in the year of the Estimates and under authorities both currently requested and previously granted including annual, multi-year and statutory appropriations.

At the present time, the Estimates arithmetically combine totals of authority limitations (in the case of multi-year appropriations) and totals of anticipated expenditures for the Estimates year. Accordingly, the significance of the resultant summary tables is difficult to determine.

The report also recommends that the term "forecast of expenditures" be used to identify the most up-to-date forecast of anticipated expenditures for the fiscal year in progress, which is shown as the year prior to the Estimates year in the Blue Book presentation.

The proposed presentation format for the Estimates summary tables is appended. (Exhibits 4, 5 and 6)

## EXHIBIT 4

TABLE 1 - TOTAL ESTIMATES  
(In millions of dollars)

## - BUDGETARY -

Estimates 1974-75

| Fiscal Year | Main Estimates      |                          | Supplementary Estimates                      |                                                   | Total Estimates                                 |                                                   | Actual Expenditure      |
|-------------|---------------------|--------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|
|             | Amounts to be Voted | Estimates of Expenditure | Amounts to be Voted                          | Estimates of Expenditure                          | Amounts to be Voted                             | Estimates of Expenditure                          |                         |
| 1963-64     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1964-65     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1965-66     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1973-74     | xx,xxx.x            | xx,xxx.x                 | xxx.x <sup>(1)</sup><br>xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>x,xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>x,xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(3)</sup> |
| 1975-75     | xx,xxx.x            | xx,xxx.x                 | —                                            | —                                                 | —                                               | —                                                 | —                       |

LOANS, INVESTMENTS AND ADVANCES

## - NON-BUDGETARY -

| Fiscal Year | Main Estimates      |                          | Supplementary Estimates                      |                                                   | Total Estimates                                 |                                                   | Actual Expenditure      |
|-------------|---------------------|--------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|
|             | Amounts to be Voted | Estimates of Expenditure | Amounts to be Voted                          | Estimates of Expenditure                          | Amounts to be Voted                             | Estimates of Expenditure                          |                         |
| 1963-64     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | xxx.x                                             | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1964-65     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | xxx.x                                             | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1965-66     | x,xxx.x             | x,xxx.x                  | xxx.x                                        | xxx.x                                             | x,xxx.x                                         | x,xxx.x                                           | x,xxx.x                 |
| 1973-74     | xx,xxx.x            | xx,xxx.x                 | xxx.x <sup>(1)</sup><br>xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>x,xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(1)</sup><br>x,xxx.x <sup>(2)</sup> | xx,xxx.x <sup>(3)</sup> |
| 1974-75     | xx,xxx.x            | xx,xxx.x                 | —                                            | —                                                 | —                                               | —                                                 | —                       |

(1) Represents amounts included in Estimates submitted to Parliament.

(2) Represents amounts to be included in Supplementary Estimates yet to be submitted to Parliament.

(3) Forecast as at December 31, 1973.

Estimates 1974-75

## EXHIBIT 5

## MAIN ESTIMATES

TABLE 2 - GENERAL SUMMARY  
(in thousands of dollars)

## ALL DEPARTMENTS

| Page                | Department or Agency                          | Budgetary                   |                             |        |                                  | Loans, Investments and Advances |                            |                             |                             |        |                                  |                                 |                            |
|---------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
|                     |                                               | Amounts to be Voted 1974-75 | Amounts to be Voted 1973-74 | Change | Estimates of Expenditure 1974-75 | Forecast of Expenditure 1973-74 | Actual Expenditure 1972-73 | Amounts to be Voted 1974-75 | Amounts to be Voted 1973-74 | Change | Estimates of Expenditure 1974-75 | Forecast of Expenditure 1973-74 | Actual Expenditure 1972-73 |
| 2-4<br>2-46<br>2-54 | Ministry<br>Department<br>Commission<br>Board | xx,xxx                      | xx,xxx                      | x,xxx  | xx,xxx                           | xx,xxx                          | xxx                        | xx,xxx                      | xx,xxx                      | x,xxx  | xx,xxx                           | xx,xxx                          | xxx                        |
|                     |                                               | x,xxx                       | x,xxx                       | xxx    | x,xxx                            | x,xxx                           | xx                         | x,xxx                       | x,xxx                       | xxx    | x,xxx                            | x,xxx                           | xx                         |
|                     |                                               | xxx                         | xxx                         | xx     | xxx                              | xxx                             | x                          | xxx                         | xxx                         | xx     | xxx                              | xxx                             | x                          |



Question 10      Too often parliamentarians are faced with detailed descriptions of the Estimates and the Public Accounts that bear little resemblance to the programs being carried out. Some of the wording rarely changes, although the program may change. Will the proposals (stated on page 13 (of Mr. Osbaldeston's February 10, 1976)) Statement remedy this problem?

Descriptions of departmental programs as presented in the Estimates are used to explain in broad terms, the work carried on in each activity in pursuit of program objectives. These general descriptions are reviewed annually by departments and Treasury Board and the report affirms in its Recommendation 20 that each program should be defined precisely to ensure accountability in the Public Accounts in a manner consistent with the Estimates.

The proposal under the heading of "Structure of appropriations" on page 13 of Mr. Osbaldeston's Statement is directed specifically to the problem outlined in this question.

Question 11     Explain the situation where "net voting" will be permitted in the future.

The report recommends continuation of net voting relating to intra-governmental services. Amounts net voted from other appropriations within the Government of Canada permit more accurate identification of program costs through the device of charging a benefitting program for services provided to it and of crediting recoveries to the servicing program. This practice does not alter the total expenditure authority granted by Parliament, but only its distribution among programs.

The report also recommends that net voting be permitted in those instances where Parliament grants non-lapsing authority for revolving fund operations, which are expected to be financially self-sustaining.

Question 12      What are the instances where the removal of the lapsing provision is hard to justify?

There are two broad categories of such situations:

1.    Appropriations which authorize expenditures in the current and subsequent years.

The report notes that the case for providing authorities without limits or on a multi-year basis does not appear to be strong. Such authorities lessen the ability of Parliament to control expenditures on an annual basis.

2.    Non-lapsing appropriations which authorized funds to be credited to special accounts in the Consolidated Revenue Fund.

Regular credits are made to most of these accounts either by means of annual appropriations shown as budgetary expenditures, or by non-lapsing appropriations of specific revenues. Some examples of this type of appropriation include: the international assistance account of the Canadian International Development Agency, the replacement of material and surplus assets accounts of National Defence, the National Library and National Museums purchase accounts of the Secretary of State, the

railways crossing fund of the Canadian Transport Commission, and the national capital fund of the National Capital Commission.

The Interdepartmental Committee feels that there seems to be little need to set aside funds for purposes which can be easily estimated on an annual basis and the practice should be discontinued where this is the case since it is not consistent with the concept of annual parliamentary control.

Question 13      What is the rationale behind the 30-day waiting period after the fiscal year end, when the accounts are on a cash basis?

The rationale behind the 30-day rule is to provide consistency and comparability of cash expenditures between departments for the fiscal year and also in comparing one fiscal year to another.

There are timing differences between different suppliers as to how promptly they invoice for their goods and services. In addition there are timing differences between departments as to how promptly they are able to process invoices for payments. For example, some departments have offices in remote locations where cheque issue facilities are not available and therefore payment requisitions must be sent to another location for payment.

The 30-day rule facilitates discharging of debts payable for work performed, goods received or services rendered prior to the end of the fiscal year in order to provide more consistent and comparable financial disclosure by eliminating purely timing differences which occur between departments.

Question 13     How long does it take the Receiver General to  
reconcile the accounts after the 30-day period  
and before he can close off the accounts?

The target date is June 30 for closing the accounts,  
but normally there is a spill over into the first part of July.

Question 14      In recent years there has been a gradual increase in revolving funds and the like. Would the Treasury Board comment on why this should be?

Several studies, including the Glassco Report, have recommended the use of these funds, since it has been concluded that they are conducive to good management of the government's resources in appropriate circumstances. The circumstances in which such funds are appropriate appropriations are where the operations being financed are either of a suspense or temporary nature in which expenditures will be ultimately recoverable, or else are for a specific program or operation of a manufacturing, service or trading nature which is expected to be self-sustaining.

The recommended accounting and reporting procedures for these funds will facilitate disclosure and analysis of the results of operations. The report also proposes improved disclosure of financial data in the Estimates and Public Accounts which will provide an ever greater degree of accountability to Parliament.



## Appendice « AAA »

Comité permanent sur les comptes publicsQuestions sur l'étude des comptes du Canada

Question 1    Pour quelle raison le Conseil du Trésor a-t-il demandé  
au Comité des comptes publics d'examiner cette étude?  
Ou, quelle mesure le Conseil du Trésor désire-t-il voir  
ce Comité prendre?

Cette étude a été entreprise suite à une série de discussions lors de rencontres du Comité permanent des comptes publics tenues durant les années récentes sur le sujet des principes comptables et des pratiques de divulgation employés par le Gouvernement du Canada. Ces discussions avec des représentants du Conseil du Trésor résultent d'une série d'observations des auditeurs généraux du Canada dans leurs rapports annuels au Parlement. En novembre 1973, le Secrétaire du Conseil du Trésor déposa, lors d'une réunion du Comité des comptes publics, l'objet de l'étude.

Puisque les sujets de l'étude ont une portée importante à tous les parlementaires, le Conseil du Trésor a jugé qu'il était essentiel que les recommandations du Rapport sur l'étude des comptes du Canada soient examinées par le Comité permanent des comptes publics.

Le Conseil du Trésor voudrait mettre en oeuvre les recommandations approuvées par le Comité des comptes publics telles qu'inclues dans son rapport à la Chambre des communes.

Comité permanent sur les comptes publics  
Questions sur l'étude des comptes du Canada

Question 2      Quelles recommandations nécessiteront des modifications  
à la Loi sur l'administration financière?

La mise en oeuvre des recommandations nécessitera peu de modifications à la Loi sur l'administration financière. En majorité, les propositions seront mises en oeuvre par des changements aux pratiques qui touchent le Budget des dépenses et dans les autorisations accordées par le Budget des dépenses. Ceux-ci auront par conséquent des implications sur les comptes publics et d'autres états financiers.

Trois recommandations nécessiteront des modifications à la Loi sur l'administration financière.

Recommandation 24

Modifier la Loi sur l'administration financière de manière que toutes les dépenses dans le cadre des affectations accordées sur une base annuelle, devant échoir au cours de l'année, soient ainsi comptabilisées même si cela entraîne des dépenses supérieures aux affectations autorisées et que le remboursement de ces sommes soit imputé aux crédits de l'année suivante lorsque l'on a dépassé les crédits autorisés pour l'année en cours.

Recommandation 40

Modifier la Loi sur l'administration financière afin d'autoriser le Gouverneur en conseil, sur recommandation du Conseil du Trésor, à établir, pour les corporations de la Couronne inscrites aux annexes C et D:

- les définitions de chaque type de budget à soumettre;

- le format, le contenu, la période, et le fondement de la préparation des budgets pour chaque type de budget, de même que le calendrier de présentation et la manière de les présenter;
- les conditions régissant la présentation des budgets révisés; et
- les conditions régissant l'approbation d'un budget d'investissement qui ne prévoient que l'approbation de principe des projets ou des catégories qu'il contient, des engagements qui lui sont associés et des plafonds des dépenses de caisse de l'année budgétaire, et qui stipulent que l'approbation de principe du niveau des dépenses des budgets dépend de la disponibilité des fonds, telle qu'indiquée dans le budget.

#### Recommandation 41

Modifier la Loi sur l'administration financière de sorte que l'on puisse émettre des règlements relatifs aux comptes et aux états financiers des corporations de la Couronne inscrites à l'annexe C et D, ainsi que leurs filiales, qui exigeraient:

- la communication d'états financiers différents pour chaque aire de responsabilité à l'égard des programmes et pour chacune des autorisations parlementaires;
- la communication des opérations faites entre le gouvernement et une société et entre les sociétés du gouvernement provenant de subventions, de contributions, de prêts, d'intérêts ou d'opérations semblables;
- la présentation d'un état de la source et de l'utilisation des fonds;
- la présentation d'états financiers trimestriels provisoires;

- la création de réserves; et
- toute autre matière que pourrait exiger la communication exacte et homogène des opérations des sociétés.

Malgré qu'il n'est pas nécessaire que la Loi soit modifiée afin de mettre en oeuvre la recommandation 25, il serait préférable de la faire la prochaine fois que la Loi est modifiée.

Malgré que l'article 25 de la Loi sur l'administration financière exige que des registres des engagements soient tenus, on y trouve aucune définition d'un engagement. La recommandation 25 de l'étude des comptes donne une telle définition et suggère qu'elle soit incluse dans la Loi.

Dans le but d'appliquer les exigences statutaires visant à tenir un registre des engagements:

- définir un engagement, dans la Loi sur l'administration financière, comme une obligation d'imputer un paiement sur un crédit de l'année en cours ou suivante, obligation qui découle d'un accord conclu de bonne foi avec des tiers;
- inclure:
  - a) les engagements précis, qui sont acquittés à la suite d'une action unique ou d'une série d'actions, et
  - b) les engagements permanents qui sont acquittés par une série d'actions devant se poursuivre durant une période indéterminée de temps;
- exclure les obligations proposées dans la définition des engagements; et

- ne plus considérer la création de sous-affectations budgétaires comme le remplacement de l'obligation de tenir un registre des engagements pour chaque sous-affectation.

Comité permanent sur les comptes publics  
Questions sur l'étude des comptes du Canada

Question 3    Au cours des dernières années le comité des comptes publics s'est inquiété de l'amoindrissement du contrôle parlementaire. L'Auditeur général supporte cette position telle qu'indiquée dans ses rapports annuels à la Chambres des communes. Quelles sont les principales recommandations incluses dans cette étude qui raffermir le contrôle parlementaire des deniers publics. (à être répondu par le Conseil du Trésor et l'Auditeur général).

La majorité des recommandations de l'étude auront un impact sur le contrôle qu'exerce le Parlement sur les dépenses des deniers publics. Les recommandations importantes qui touchent plus directement un tel contrôle sont énumérées ci-dessous:

1. Les recommandations 7, 8 et 9 proposent des changements dans la façon de présenter les données sommaires dans le Budget des dépenses pour faire une distinction entre les dépenses prévues et les autorisations demandées pour améliorer la comparabilité des données;
2. Un certain nombre de recommandations suggèrent des changements aux pratiques qui gouvernent l'affectation des crédits y compris:
  - supprimer l'utilisation de certains crédits permanents (recommandation 23);
  - discontinuer l'affectation nette de revenus provenant de tiers ou d'organismes ne faisant pas partie du Gouvernement du Canada (recommandation 21);
  - définir d'une façon plus lucide un engagement et clarifier les autorisations des ministères à contracter des engagements par des modifications du libellé des crédits (recommandations 25, 26 et 27);

3. Les recommandations 28 à 39 se rapportent aux fonds renouvelables et avances de fonds de roulement. On devrait noter particulièrement la recommandation 30, qui propose de classifier les crédits affectés aux fonds comme budgétaires plutôt que non-budgétaires et les recommandations 35 et 36 qui donnent un aperçu des renseignements financiers nécessaires pour les opérations de fonds à être inclus dans le Budget des dépenses et les comptes publics;
4. La recommandation 24 suggère des modifications aux dispositions de la Loi sur l'administration financière qui permettent aux ministères et aux organismes de reporter à une année financière ultérieure les paiements de biens et services fournis dans une année financière dont les autorisations ont été dépassées. Ces pratiques diminuent le but d'accorder l'autorité parlementaire sur une base annuelle.

Il est proposé que la Loi sur l'administration financière soit modifiée afin d'exiger que toutes les dépenses autorisées par des crédits annuelles qui doivent être acquittées durant l'année financière soient comptabilisées comme des dépenses de l'année même si cela entraîne des dépenses supérieures aux affectations autorisées et que le remboursement de ces sommes soit imputé aux crédits de l'année suivante lorsque l'on a dépassé les crédits autorisés pour l'année en cours.

Comité permanent sur les comptes publics  
Questions sur l'étude des comptes du Canada

Question 4     Est-ce que c'est exact de conclure que cette étude se concentre principalement sur l'amélioration du rapportage au Parlement par l'entremise du budget des dépenses, des comptes publics et autres états financiers?

Tandis que plusieurs des changements auront comme résultat l'amélioration dans le rapportage au Parlement de l'information financière, il serait fallacieux de suggérer que l'étude se concentrerait seulement sur les pratiques de reportage. Le mandat pour cette étude était plus large. L'étude a pour but une revue des raisons d'être, principes et pratiques que devraient prendre les comptes du Canada y compris:

- le concept d'un fond consolidé seul;
- l'utilisation des fonds renouvelables, avances de fonds de roulement et autres comptes spéciaux;
- la comptabilité de caisse ou méthode de caisse modifiée;
- la base annuelle de la plupart des appropriations parlementaires, y compris le besoin pour un maximum sur les engagements qui s'appliquent aux années futures;
- la structure des votes, y compris l'effet d'allocation des coûts parmi les crédits, les techniques de recouvrement des frais et les affectations nettes;
- comptabiliser les actifs et les passifs;
- comptabiliser les transactions non budgétaires;

et tout autres matières qui pourraient affecter l'équité, la plénitude .  
et l'exactitude de l'information inclus dans les comptes.

Comité permanent sur les comptes publicsQuestions sur l'étude des comptes du Canada

Question 5      Autres que par l'amélioration des rapports, que fait  
l'Etude (des comptes du Canada) pour améliorer la revue  
annuelle systématique du Budget des dépenses et les comptes  
publics par les parlementaires?

La raison principale des recommandations du Rapport qui exige une amélioration des rapports financiers des comptes du Canada est de fournir le Parlement avec une comptabilité entière de la gestion actuelle et planifiée du gouvernement sur ces actions financières. L'amélioration des rapports est intentionnelle a révélée au Parlement de l'information qui est compatible, compréhensible et clair. La continuité entre le Budget des dépenses et les comptes publics du Canada devra faciliter la revue parlementaire pour que moins de temps soit nécessaire pour prendre des décisions par l'entremise de renseignements plus substantiels.

Comité permanent sur les comptes publics  
Questions sur l'étude des comptes du Canada

Question 6      Dans quel domaine de l'étude du Budget des dépenses (et de l'étude des comptes publics), au niveau parlementaire, est-ce que le Conseil du Trésor suggérerait des améliorations pour renforcer le contrôle effectif du Parlement sur les dépenses publiques? Quelles procédures devraient être changées pour améliorer la comptabilité au Parlement sur les accomplissements antérieurs et pour améliorer les évaluations du Parlement des dépenses à venir proposées?

1. Le Rapport propose plusieurs recommandations qui vont permettre au Parlement d'exercer un contrôle plus efficace des déboursés et vont aussi permettre une comptabilisation améliorée au Parlement.

Certaines des recommandations les plus importantes sont:

Recommandation 21

Le fait de discontinuer l'affectation nette de revenus provenant de tiers fournira le Parlement l'occasion d'examiner et d'approuver les dépenses brutes.

Recommandation 30

L'utilisation de crédits budgétaires plutôt que des crédits non-budgétaires pour financer des opérations de fonds et l'amélioration des rapports financiers permettront plus facilement au Parlement de contrôler et d'évaluer ces opérations.

Recommandation 23

Un plus grand usage d'autorités annuelles donnera au Parlement l'occasion d'examiner chaque année les dépenses qui sont présentement imputées à des crédits non-périmés.

Recommandation 27

L'application de contraintes sur les engagements à venir par le libellé des crédits aura pour effet de prévenir les ministères de contracter des engagements payables dans les années à venir à moins d'avoir l'autorisation spécifique du Parlement.

Recommandation 24

La comptabilisation de toutes les dépenses dans le cadre d'affectations accordées sur une base annuelle devant échoir au cours de l'année soulignera au Parlement les situations où l'on a dépassé les crédits autorisés.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

1. Sur la page 3 de la déclaration, c'est évident que le Conseil du Trésor a la responsabilité entière pour les comptes du Canada et alors se trouve à avoir l'autorité d'exécuter les 41 recommandations dans l'Etude. Est-ceci exact? Si oui, qu'elle réaction a été reçue à date des ministères du gouvernement sur ces recommandations? Est-qu'il y a eu des différences d'opinions majeures entre le Conseil du Trésor et les ministères en ce qui concerne les recommandations?

La Loi sur l'administration financière attribue la responsabilité pour les comptes du Canada au Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le Receveur général. Prenant en considération cette division de responsabilité, un comité interministériel a été établi pour gérer cette Etude. Le rapport produit par ce Comité a l'appui entière des trois ministères qui partagent la responsabilité pour l'exécution des recommandations.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a distribué un brouillon du rapport à tous les sous-chefs. Un nombre de ministères ont exprimé une anxiété envers certaines recommandations.

Les observations les plus importantes étaient:

Recommandation 21

Un nombre de ministères ont exprimé une anxiété que l'exécution de la recommandation qui suggère la discontinuation de l'affectation nette des revenus de l'extérieur du gouvernement aurait comme résultat:

- 1) un effet nuisible sur l'encouragement de créer des revenus;
- 2) une réduction sur la flexibilité du ministère à répondre sans délai aux demandes croissantes pour des services ou aux situations urgentes.

Le manque de restriction sur le montant de revenus à être dépensé, ou la description du crédit permet l'affectation nette, à l'effet d'augmenter l'appropriation parlementaire. L'élimination de l'affectation nette fournira au Parlement l'occasion de sanctionner les dépenses totales brutes dans ces situations.

Recommandation 23

Plusieurs ministères ne sont pas en faveur de la recommandation d'accorder l'annulation annuelle d'autorité chaque fois que cela est possible et de supprimer la date de péremption que lorsque les objectifs et les critères pour déterminer certaines opérations sont clairement précisés dans des lois appropriées, ou lorsque, dans le cas de prêts, de placements ou d'avances, une limite est imposée aux sommes qui peuvent être dues à un moment donné.

Cette recommandation fournira au parlement l'occasion de faire une revue des dépenses planifiées sur une base annuelle car certaines autorités permanentes seront éliminées.

Recommandation 24

Plusieurs ministères ont indiqué qu'ils ne sont pas en faveur de la recommandation 24 car ceci exigera de plus complexe enregistrement de records.

L'exécution de la recommandation est considéré en étant pratique et la déclaration des dépenses de chaque année fiscale sera plus exact. Ceci résultera dans une amélioration sur le contrôle et la comptabilité des dépenses.

Recommandation 27

Un ministère n'est pas en faveur qu'on inclus dans la description du crédit l'autorité totale pour l'engagement. Ceci pourrait énoncé la participation fédérale tentative dans des programmes pendant que les négociations sont en marche.

Le comité interministériel est de l'avis que le Parlement devrait être au courant des engagements pour lesquelles elle devrait donner l'autorité de dépenser postérieurement.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

2. De quelle façon est-ce que ces affectations, auparavant présentées en étant non-budgétaires, seront-elles présentées en étant budgétaires dans les comptes des ministères sans être enfouies dans les détails des crédits budgétaires des ministères ... en autre mots, est-ce que ces articles non-budgétaires seront identifiables.

Le rapport propose que les affectations de fonds qui sont à présent non-budgétaires soient désignées budgétaires à l'avenir. Ceci aura comme résultat que les montants dépensés et reçus par les fonds seront comptabilisés de la même façon que les affectations ordinaires mais ils retiendront leur identité par les tableaux supplémentaires dans le Budget des dépenses et les comptes publics.

Chaque fonds sera exigé de maintenir des comptes détaillés de ces actions. L'Etude propose que l'information suivante soit inclus dans le Budget des dépenses et les comptes publics pour assurer qu'il existe aux parlementaires et autres groupes intéressés une visibilité totale des opérations du fonds:

DANS LE BUDGET DES CREDITS

L'Etude propose qu'une cédule soit préparé pour chaque fonds qui présentera les dépenses et les revenus pour l'année fiscale, en indiquant séparément les montants nets avancés du Fonds du revenu consolidé pour opérations, fonds de roulement et immobilisations.

DANS LES COMPTES PUBLICS

L'Etude a pour but une revue des pratiques de reportage sur les fonds et suggérer des améliorations dans la présentation dans les comptes publics qui tiendra compte des montants avancés du Fonds du revenu consolidé. Si les recommandations sont acceptées, les cédules suivantes seront incluses dans les comptes publics pour chaque fonds:

- un bilan;
- s'il en est, le redressement des différences entre les montants nets avancés par le Fonds du revenu consolidé et les avances nettes qui figurent dans les états de chacun des fonds;
- un état des opérations;
- un état des fluctuations des avances qui montre les résultats d'exploitation, l'amortissement, les dépenses d'immobilisation et les fluctuations du fonds de roulement; et
- un état des recettes et des dépenses brutes, les dépenses selon l'article de dépense, et les recettes selon la source.

Les trois derniers états doivent permettre la comparaison avec les montants figurant dans le Budget des dépenses.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

- Question 3      (a) Est-ce que la suppression des actifs énumérés sur la page 7 de la Déclaration sera expliquée par des notes sur l'Etat de l'actif et du passif?
- (b) Est-ce que le Conseil du Trésor peut expliquer la signification de ce changement?
- (a) La première partie de la question est de savoir si les changements seront expliqués sur l'Etat de l'actif et du passif.

Ceci est un sujet qui relève de la mise en oeuvre qui n'a pas été spécifiquement traité par l'étude. Toutefois, lorsqu'il y aura un changement important dans l'application d'une pratique comptable, la nature du changement aussi bien son effet seront indiqués par des notes explicatives sur les états financiers.

- (b) Des fonds ou des comptes ont été autorisés par le Parlement afin de permettre une comptabilité séparée de certains programmes. La Caisse de la sécurité de la vieillesse, le compte d'assurance-chômage, des fonds renouvelables et des avances de fonds de roulement sont les plus importants de ce genre de fonds autorisés. Plusieurs programmes financés de cette façon sont semblables à ceux financés directement par l'entremise du Fonds du revenu consolidé. Toutefois, comme les crédits qui autorisent ces fonds sont non-budgétaires, les avances à ces fonds sont comptabilisées comme si elles ont été faites à des sociétés et des particuliers lors des organisations qui constituent le Gouvernement du Canada.

Suite à la création de ces fonds et comptes séparés, l'Etat de l'actif et du passif inclu des réclamations et des obligations dû à ou par le gouvernement même et par conséquence la situation financière du gouvernement vis-à-vis des tiers partis est fausse.

Certaines avances indiquées sur l'Etat de l'actif et du passif servent à financer des achats d'actif tels que des stocks et des immobiliers qui sont normalement imputés à des dépenses budgétaires. Certaines de ces sommes sont ensuite, directement ou indirectement imputées à des dépenses budgétaires et par conséquent l'usage d'avances non-budgétaires retarde la comptabilisation ultime. La suggestion causera d'imputer ce genre d'avances aux dépenses de l'année financière dans laquelle l'opération s'est passée au lieu d'être indiquées comme actif.

Les recommandations proposées auront pour effet d'appliquer des pratiques comptables compatibles pour les opérations de fonds et celles des crédits normaux. Les besoins du Parlement pour une comptabilité séparé de ces opérations seront accumulés dans les tableaux de données financières dans le Budget des dépenses et les comptes publics.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

Question 4      Qu'est-ce qu'on entend par "comptes spéciaux" tel que noté sur la page 8 de la Déclaration?

Les "comptes spéciaux" sont des crédits continus qui autorisent de créditer des fonds à des comptes spéciaux du Fonds du revenu consolidé.

Comme exemple de tels crédits nous citons le compte d'assistance internationale de l'Agence canadienne de développement international, les comptes pour le remplacement d'équipement et des biens excédentaires de la Défense nationale, les comptes d'achat de la Bibliothèque nationale et des Musées nationaux qui relèvent du Secrétariat d'Etat, la Caisse des passages à niveaux de la Commission canadienne des transports et la Caisse de la capitale nationale de la Commission de la capitale nationale.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

Question 5     Si "mesurer les mouvements de la trésorerie" (bas de la page 9 de la Déclaration) est si important au gouvernement, ou dans les comptes publics est-ce qu'on trouve un Etat des mouvements de la trésorerie qui reflète la provenance et utilisation des fonds? Sans ceci, de quelle façon est-ce que la gérance peut déterminer les besoins de caisse dans une période budgétaire définie, ou déterminer les engagements financiers pour une durée définie? Est-ce que cet Etat pourrait être préparé sur une base trimestrielle.

Le tableau proposé "Etat sommaire des opérations" résume sommairement tous les transactions qui touchent au Fonds du revenu consolidé. Pour raisons de clarté, ces transactions sont classifiées comme suit:

- opérations budgétaires, reflétant les revenus, les dépenses et excédent (ou déficit); et
- opérations non-budgétaires, y compris
  - prêts, placements et avances
  - comptes de rente, d'assurance et de pensions;
  - opérations de change;
  - opérations de la dette non échue.

Le montant final de ce relevé nous fourni avec le niveau de l'encaisse à la fin de la période.

De l'autre côté, un relevé de la provenance et utilisation des fonds, pour une période défini, résume sommairement les actions d'entrées et de sorties du fonds de roulement net d'une entreprise - le fonds de roulement net représentant l'excédent des actifs courants totaux au dessus des passifs courants totaux. Le gouvernement fédéral fonctionne sur une méthode de comptabilité de caisse modifiée plutôt que sur une comptabilité d'exercice entière qu'on retrouve dans l'industrie. De plus, le concept de liquidité n'est pas suffisamment compréhensif pour couvrir tous les items qui devraient être rapportés. Alors le tableau proposé "Etat sommaire des opérations" doit être considéré plus convevable, informative et fourni la continuité nécessaire avec l'enclenchement des états proposés de l'actif et du passif et des dépenses et revenus.

Le format proposé de cet état est soumis en réponse à la question 7.

QUESTIONS SUR LA DECLARATION DE M. OSBALDESTON

Question 6     Expliquez la recommandation d'évaluer les réclamations financières sur une base spécifique. Quel effet est-ce que ceci aura sur l'Etat de l'actif et du passif?

La pratique maintenant est d'évaluer les réclamations financières sur l'Etat de l'actif et du passif au coût. Dans les années précédentes, un essaie a été fait pour faire provision jusqu'à un certain point pour la possibilité de pertes sur la réalisation. Ceci a été accompli par l'entremise d'une réserve générale arbitraire, lequel n'a pas été identifié spécifiquement à une réclamation financière sur l'Etat. Dans le futur, il est proposé que des groupes de réclamations financières devraient être évaluées sur une base spécifique à leur valeur courante, ou il y a preuve littérale de la valeur économique courante.

L'information financière qui se trouve sur l'Etat de l'actif et du passif du gouvernement sera amélioré lorsque l'évaluation des réclamations financières se fera sur une base plus spécifique.

Question 7      Est-ce qu'un échantillon du nouveau format de l'état  
sommaire des opérations peut-être déposé? Ceci pourrait  
aider les membres à rendre visible ce qui est proposé.

Une copie du nouveau format est annexée.

TABLEAU 1  
GOVERNEMENT DU CANADA  
ÉTAT SOMMAIRE DES OPÉRATIONS

|      |                                                                                    | <u>Année financière</u>   |                  |
|------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|
|      |                                                                                    | <u>1973-1974</u>          | <u>1972-1973</u> |
|      |                                                                                    | en millions<br>de dollars |                  |
| I.   | <u>OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES</u>                                                      |                           |                  |
| A.   | Revenus . . . . .                                                                  | 21,864                    | 18,821           |
| B.   | Dépenses . . . . .                                                                 | <u>-23,425</u>            | <u>-19,754</u>   |
|      | Excédent ou déficit (-)                                                            | - 1,561                   | - 933            |
| II.  | <u>OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES</u>                                                  |                           |                  |
| A.   | Prêts, placement et avances . . . . .                                              | - 1,376                   | - 1,584          |
| B.   | Comptes de rentes, d'assurance et<br>de pensions . . . . .                         | 1,030                     | 892              |
| C.   | Autres opérations . . . . .                                                        | <u>443</u>                | <u>369</u>       |
|      | Source ou besoin (-) net . . . . .                                                 | 97                        | - 323            |
|      | <i>Total des opérations (à l'exclusion<br/>des opérations de change) . . . . .</i> | - 1,464                   | - 1,256          |
| III. | <u>OPÉRATIONS DE CHANGE</u> . . . . .                                              | 76                        | - 130            |
|      | <i>Total des opérations <sup>(1)</sup> . . . . .</i>                               | - 1,388                   | - 1,386          |
| IV.  | <u>OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ECHUE</u> . . . . .                                  | <u>199</u>                | <u>1,785</u>     |
|      | <i>Changement dans l'encaisse <sup>(2)</sup> . . . . .</i>                         | <u>- 1,189</u>            | <u>399</u>       |
| V.   | <u>NIVEAU DE L'ENCAISSE A LA FIN DE LA<br/>PERIODE</u> . . . . .                   | <u>810</u>                | <u>1,999</u>     |

(1) Besoin d'encaisse (-)

(2) Diminution de l'encaisse (-)

Question 8     A la page 9 (de la Déclaration du 10 février 1976 de M. Osbaldeston) un autre état est proposé. A quelle fin servira-t-il, et qui s'en servira?

La raison de publier mensuellement des états sur les opérations financières du gouvernement dans la Gazette du Canada est de fournir aux usagers une façon de comparer, sur une base mensuelle, les prévisions de ces opérations financières comprises dans le discours du budget avec les dépenses réelles du gouvernement.

Présentement, un état distinct pour le mois de mars n'est pas publié dans la Gazette du Canada. Le Rapport sur l'étude des comptes du Canada propose qu'en plus de publier un Etat des opérations financières du gouvernement dans la Gazette du Canada, on publie un état distinct pour le mois de mars qui permettra de compléter la série pour fin d'analyse financière et économique. (Recommandation 4).

Ci-dessous on trouvera une énumération partielle des usagers de "l'Etat des opérations financières":

Parlementaires  
Ministres du gouvernement fédéral  
Sous-chefs  
Partis politiques  
Tribune de la presse parlementaire  
Journaliste  
Banque du Canada  
Gouvernements provinciaux  
Institutions financières et commerciales  
Banques, courtiers, syndicats et compagnies d'assurance  
Commerces, associations et comités professionnels  
Bibliothèques, et  
Sociétés privées.

Question 9      La suggestion sur la page 12 (se rapportant aux tableaux sommaires dans le Budget des dépenses) est très significative. Il serait utile aux membres de ce comité que le Conseil du Trésor explique les différents termes et indique comment les différents genres de budgets seront présentés.

Le Rapport sur l'étude des comptes du Canada recommande que l'on utilise certains termes dans le Budget des dépenses afin de fournir le Parlement avec des renseignements plus complets et lucides. La terminologie suivante est recommandée;

Montants à voter - désigne les montants des autorisations demandées dans le Budget des dépenses actuellement présenté, ou accordées antérieurement par le Parlement.

Dépenses estimatives - désigne les dépenses prévues pour l'année du Budget des dépenses et en vertu des autorisations actuellement demandées ou antérieurement allouées, y compris les affectations annuelles, réparties sur plusieurs années et statutaires.

En ce moment, le Budget des dépenses additionne les totaux des limitations des autorisations (dans le cas d'affectations réparties sur plusieurs années) et les totaux des dépenses estimatives pour l'année du budget. En conséquence, la signification des tableaux sommaires qui en résultent est difficile à déterminer.

Le Rapport recommande aussi que le terme "dépenses prévues" soit utilisé pour identifier les prévisions les plus à date des dépenses prévues pour l'année financière en cours, qui sont incluses dans l'année antérieure à l'année du budget dont se rapporte le Budget des dépenses.

Le format recommandé pour les tableaux sommaires du Budget des dépenses est attaché (Tableau 4, 5 et 6).

TABLEAU 4

## TABLEAU 1 - TOTAL DES PRÉVISIONS - BUDGÉTAIRES

(en millions de dollars)

Budget des dépenses 1974-1975

| Année financière | Budget principal |                      | Budgets supplémentaires |                         | Total des prévisions    |                         | Dépenses réelles        |
|------------------|------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                  | Montants à voter | Dépenses estimatives | Montants à voter        | Dépenses estimatives    | Montants à voter        | Dépenses estimatives    |                         |
| 1963-64          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| 1964-65          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| 1965-66          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| ↓                |                  |                      |                         |                         |                         |                         |                         |
| 1973-74          | XX,XXX.X         | XX,XXX.X             | XXX.X <sup>(1)</sup>    | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> |
| 1974-75          | XX,XXX.X         | XX,XXX.X             | XXX.X <sup>(2)</sup>    | X,XXX.X <sup>(2)</sup>  | XX,XXX.X <sup>(2)</sup> | X,XXX.X <sup>(2)</sup>  | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> |

## PRÊTS, PLACEMENTS ET AVANCES

- NON BUDGÉTAIRES -

| Année financière | Budget principal |                      | Budgets supplémentaires |                         | Total des prévisions    |                         | Dépenses réelles        |
|------------------|------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                  | Montants à voter | Dépenses estimatives | Montants à voter        | Dépenses estimatives    | Montants à voter        | Dépenses estimatives    |                         |
| 1963-64          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| 1964-65          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| 1965-66          | X,XXX.X          | X,XXX.X              | XXX.X                   | XXX.X                   | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 | X,XXX.X                 |
| ↓                |                  |                      |                         |                         |                         |                         |                         |
| 1973-74          | XX,XXX.X         | XX,XXX.X             | XXX.X <sup>(1)</sup>    | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> |
| 1974-75          | XX,XXX.X         | XX,XXX.X             | XXX.X <sup>(2)</sup>    | X,XXX.X <sup>(2)</sup>  | XX,XXX.X <sup>(2)</sup> | X,XXX.X <sup>(2)</sup>  | XX,XXX.X <sup>(1)</sup> |

<sup>(1)</sup> Représente les montants inclus dans le Budget des dépenses présenté au Parlement.<sup>(2)</sup> Représente les montants à inclure dans les Budgets supplémentaires des dépenses à présenter au Parlement.<sup>(3)</sup> Montant prévu au 31 décembre 1973.





Question 10     Trop souvent les parlementaires sont exposés à des descriptions détaillées dans le Budget des dépenses et les comptes publics qui n'aient peu de ressemblance avec les programmes qui se déroulent. Il y a peu de changements dans la description, mais il peut y avoir beaucoup de changement dans le programme. Est-ce que les recommandations (telles qu'énoncées à la page 13 de la déclaration de M. Osbaldeston le 10 février 1976) résolvent ce problème.

Les descriptions des programmes ministériels telles que présentées dans le Budget des dépenses servent à expliquer en grande ligne, le travail qui s'accomplit en dedans de chaque activité pour atteindre les objectifs du programme. Ces descriptions générales sont revisées annuellement par les ministères et le Conseil du Trésor. De plus le Rapport soutient en vertu de la recommandation 20 que chaque programme explique suffisamment pour que ces dépenses soient comptabilisées dans les comptes publics de la même manière que dans le Budget des dépenses.

La recommandation sous l'entête "Structure des crédits" à la page 13 de la déclaration de M. Osbaldeston se livre directement au problème soulevé dans cette question.

Question 11 Expliquez la situation ou "l'affectation nette" sera permise dans le futur.

Le Rapport recommande la continuation d'affectation nette pour les services intergouvernementales. Les montants qui ont une affectation nette mais qui viennent d'un autre crédit du Gouvernement du Canada permettent une identification plus exacte des coûts du programme. Ceci s'accomplit lorsque le ministère qui reçoit les services est chargé avec les coûts et le ministère qui fournit les services reçoit les revenus. Cette pratique ne modifie pas l'autorité globale de dépenser convoquées par le Parlement, mais seulement sa distribution parmi les programmes.

Ce Rapport recommande aussi que l'affectation nette soit permis dans des circonstances où le Parlement convoque l'autorité pour des crédits renouvelables pour l'opération des fonds renouvelables ou ceux-ci doivent se suffire eux-mêmes.

Question 12    Dans quelles circonstances est-il difficile de justifier la révocation de l'annulation des crédits?

Il existe deux grandes catégories de telles situations:

1. Les crédits qui autorisent les dépenses pendant l'année financière en cours et les années subséquentes.

Le Rapport souligne que les arguments qui justifient des autorisations sans limites ou des autorisations réparties sur plusieurs années ne sont pas très convaincants. De telles autorisations diminuent la capacité du Parlement à contrôler les dépenses sur une base annuelle.

2. Les crédits non-périmés qui autorisent des fonds à être crédités à des comptes spéciaux dans le Fonds du revenu consolidé.

Des crédits normaux sont affectés à la plupart de ces comptes par voie d'affectations annuelles et classifiés comme dépenses budgétaires, ou par l'affectation non-périmée de revenus spécifiques. Des exemples de ce genre d'affectations incluent: le compte d'assistance internationale de l'Agence canadienne de développement international, les comptes pour le remplacement d'équipement et des biens excédentaires de la Défense nationale, les comptes d'achat de la Bibliothèque nationale et des Musées nationaux qui relèvent du Secrétariat d'Etat, la Caisse des passages à niveau de la Commission canadienne des transports et la Caisse de la capitale nationale de la Commission de la capitale nationale.

Le comité interministériel trouve qu'il semble y avoir peu de justification pour réserver des fonds pour des fins qui peuvent être facilement prévues sur une base annuelle et qu'on devrait cesser cette pratique dans ces cas puisque ceci n'est pas conforme au principe de contrôle parlementaire annuel.

Question 13a Quel est le raisonnement qui appuie la règle des 30 jours après la fin de l'année financière, lorsque les comptes sont comptabilisés d'après la méthode de caisse?

Le raisonnement qui appuie la règle des 30 jours est de permettre d'introduire une mesure d'uniformité et de comparabilité des dépenses en espèces entre les ministères pour l'année financière et de permettre des comparaisons entre les années financières.

Il existe des différences de temps entre les fournisseurs en ce qui concerne la rapidité de leurs facturations pour leurs biens et services. En plus, il existe des retards avant que les ministères puissent acquitter leurs factures. Par exemple, certains ministères ont des bureaux situés loin des endroits où les chèques sont émis et par conséquence les demandes de paiement sont transmises à d'autres endroits pour être payées.

La règle des 30 jours permet d'acquitter les comptes pour l'exécution des travaux et la fourniture de marchandises ou de services fournis avant la fin de l'année financière afin de fournir une divulgation financière plus uniforme et comparable en éliminant les différences de temps qui surviennent entre ministère.

Question 13b Quel est le temps requis au receveur général pour réconcilier les comptes après la période de 30 jours et avant que les comptes soient fermés?

L'objectif est le 30 juin pour la fermeture des comptes, mais normalement la fermeture se fait au début de juillet.

Question 14     Récemment il y a en une augmentation graduelle dans le nombre de crédits renouvelables. Est-ce que le Conseil du Trésor aimerait bien nous expliquer pourquoi ceci continu?

Plusieurs études, y compris le Rapport Glassco, ont recommandé l'utilisation de ces fonds, car ils servent de bonne gestion aux ressources du gouvernement dans des circonstances convenables. Les circonstances ou ces fonds ou crédits sont convenables s'appliquent lorsque les opérations qui sont financées se trouvent à être en suspens ou de nature temporaire et que les dépenses seront renouvelables ou les dépenses s'appliquent pour un programme spécifique ou l'opération d'une manufacture, d'un service ou d'un commerce qui se suffira lui-même.

Les pratiques recommandées pour la comptabilisation et en matière de rapports pour ces fonds faciliteront la divulgation et l'analyse des résultats des opérations. Le Rapport propose également une divulgation améliorée des données financières dans le Budget des dépenses et dans les comptes publics qui fournira une plus grande mesure de comptabilité au Parlement.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 43

Tuesday, February 24, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 43

Le mardi 24 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

CONCERNANT:

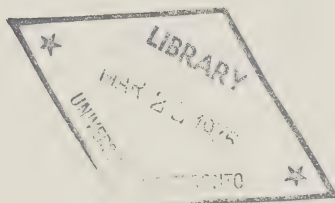
Rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 24, 1976  
(56)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From the Interdepartmental Committee:* Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa; Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., made a statement in relation to a visual "ILLUSTRATION OF PROPOSED SUMMARY STATEMENTS IN THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA."

The witnesses were questioned thereon.

*Agreed*,—That the "ILLUSTRATION OF PROPOSED SUMMARY STATEMENTS IN THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA" dated Tuesday, February 17, 1976, used by Mr. Ross in his visual presentation be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix "BBB"*).

And debate continuing,

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCES-VERBAL

LE MARDI 24 FÉVRIER 1976  
(56)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 04 sous la présidence de M. Lloyd Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*), Martin, Robinson, et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *Du Comité interministériel:* M. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa; M. A. G. Irvine, directeur général, direction de la vérification du gouvernement du Canada, ministère des Approvisionnements et Services. *Du bureau du secrétaire du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire.

Le comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le rapport sur l'étude des comptes du Canada soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

M. N. Glen Ross, F.C.A., fait une déclaration se rapportant à «L'ILLUSTRATION DES PROJETS D'ÉTATS FINANCIERS SOMMAIRES DANS LES COMPTES PUBLICS DU CANADA».

Les témoins répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que «L'ILLUSTRATION DES PROJETS D'ÉTATS FINANCIERS SOMMAIRES DANS LES COMPTES PUBLICS DU CANADA» datée du mardi 17 février 1976 et utilisée par M. Ross dans sa présentation visuelle soit imprimée en appendice aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Appendice «BBB»*).

Le débat se poursuit,

A 12 h 32, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 24, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, the meeting is called to order. Our quorum, as you know, is 11 but we have been authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present so long as there be at least four members present, and we now qualify.

As was mentioned at our meeting last Thursday, our meeting today will deal with plans for, and the effect of, implementing recommendations based on the study and if the members are agreeable, we will first have a visual presentation by Mr. Ross on "Proposed Summary Statements in the Public Accounts of Canada". As members will recall, this visual presentation was to follow Dr. Irvine's presentation on Tuesday, February 17, but at that time Mr. Ross was snowbound in Toronto. So we will now have the visual presentation by Mr. Ross.

Mr. N. Glenn Ross, F.C.A. (Coopers & Lybrand, Ottawa): Thank you, Mr. Chairman. I hope that my presentation will add a bit to the understanding of yourself and the members of the study we have proposed.

An important point I would like to make in introducing this is that when we are dealing with the summary reports, we are not dealing with the controlled process as such, because that really comes out of the appropriation process which is dealt with in the later chapters. However, the summary reports do provide very significant information for users, and of course, are often referred to.

Therefore, our objectives in the proposals we put forward for the summary reports are, first, to make sure that the universe covered by the statements is the correct one.

Second, to try to ensure that the users of these statements direct their attention to significant items and do not direct their attention to items that may mislead them. These points will become clearer as I proceed.

The third objective was to attempt to make the rules as explicit as possible so that it will be more evident when departures from them are introduced in the future. In past discussions of your Committee which I have followed, often the problem has revolved around the fact that the explanation given for the accounting system of the government in the Public Accounts has frequently been a divergence with some of the specific practices that have been followed.

Our objective in the study is to identify what the principles should be and, at the same time, to identify and change some of the existing practices so that they will be in agreement with the principles which we have stated. Therefore, the final objective of our study was to provide a basis for an improved explanation of the practices which we hope your Committee will endorse and, in future issues of the Public Accounts, they will be more clearly stated than they have in the past.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 24 février 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Le quorum est de 11 membres mais, comme vous le savez, nous pouvons tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression pourvu qu'il y ait au moins 4 députés présents, ce qui est le cas maintenant.

Comme il a été annoncé jeudi dernier, la réunion d'aujourd'hui doit être consacrée aux recommandations fondées sur l'étude et aux effets qu'elles pourraient avoir. Si les députés sont d'accord, nous allons commencer avec une présentation de M. Ross intitulée: «États sommaires envisagés pour les Comptes publics du Canada». Les députés se rappelleront que cette présentation audiovisuelle devait suivre celle de M. Irvine, le mardi 17 février, mais que M. Ross avait été retenu à Toronto par une tempête de neige. Nous reprenons aujourd'hui cette présentation de M. Ross.

M. N. Glenn Ross, F.C.A. (Coopers & Lybrand, Ottawa): Je vous remercie, monsieur le président. J'espère que ma présentation pourra contribuer à vous faire mieux comprendre, à vous et aux autres membres du Comité, les recommandations que nous proposons.

Il faut d'abord comprendre que la question des états sommaires n'est pas reliée comme telle au processus de contrôle, mais bien au processus d'affectation des crédits dont il est question plus loin dans l'étude. Les états sommaires cependant peuvent fournir des renseignements très importants aux usagers et ils sont souvent consultés.

Les objectifs que nous visons dans nos propositions concernant les états sommaires sont donc d'abord de nous assurer que le champ couvert par eux est celui qui convient.

Deuxièmement, nous devons faire en sorte que les usagers de ces états s'attachent aux articles importants et non pas à ceux qui pourraient les induire en erreur. Ce dernier point sera mieux expliqué un peu plus loin.

Notre troisième objectif est d'essayer de faire en sorte que les règles soient aussi explicites que possible de façon que lorsqu'on s'en écarte cela soit parfaitement évident. J'ai suivi d'assez près les délibérations du Comité et je me suis aperçu que très souvent le problème tenait au fait que l'explication donnée pour justifier le système de comptabilité du gouvernement dans les comptes publics était simplement qu'on s'était écarté des pratiques établies.

Nous avons voulu dans notre étude établir les principes à suivre et en même temps identifier et corriger certaines pratiques existantes de façon qu'elles soient conformes à ces principes. Notre premier objectif a donc été de trouver une base, une justification pour certaines de ces pratiques qui, nous l'espérons, pourront être approuvées par le Comité; dans les comptes publics à venir, nous espérons qu'elles pourront être mieux appliquées, que par le passé.

## [Texte]

There are really three statements I would like to make a few comments on: one is the summary statement of transactions; the second is the statement of assets and liabilities; and the third is the statement of expenditure and revenue.

In the first of those three statements, this summary statement of transactions, one of the problems of financial statements, of course, is that there is a tendency to direct your attention to the bottom line. We have tried to de-emphasize the emphasis that has been placed traditionally on the third line there, namely, the surplus or deficit on budgetary transactions. We have tried to indicate in this primary statement that there are several totals that have significance, and in terms of understanding the Public Accounts of Canada, it is important to consider all of them, not one of them in isolation to the others.

So we really have emphasized four significant totals: the first is the net budgetary <sup>(1)</sup> second, the net non-budgetary third, the net foreign exchange transactions; and fourth, the change in the unmatured debt. The last figure, though it appears to be of equal importance is, of course, a consequence of the other four and, therefore, in a sense, it is a residual balance rather than an all-important balance in the sense of the bottom line in private-sector accounting.

I want to re-emphasize the fact that it is our intent that this is, in a sense, probably the most significant statement that is submitted in the Public Accounts, because it brings all these figures together. It enables you to tie in with the estimates, to a degree, and, of course, really the decisions made on this statement are reflected in the statement of assets and liabilities and the statement of expenditure and revenue.

We turn to the supporting details to this statement. The important thing to recognize is that this, in a sense, is really very similar to the statement of expenditure and revenue, but it suffers a number of faults. For example, many of the transactions and balances shown on there are net transactions, in other words, they have to comply with the basis on which parliamentary authority is granted. Similarly, there are transactions within the various entities of the Government of Canada that are also reflected in this statement. When we turn to the statement of expenditure and revenue, you will see how we have tried to correct what may be misleading figures on this statement. But the important thing to recognize, of course, is that the final item on this statement is the budgetary surplus or deficit which, in a sense, accounts for all transactions that will not subsequently be accounted for on the statement of assets and liabilities. I think it is important to recognize that the Government of Canada follows a clean surplus statement and that anything not treated as budgetary has to be accounted for, in one form or other, on the statement of assets and liabilities. There is no grey area in between. It is either budgetary or non-budgetary in the treatment of the Government of Canada. Many provinces, for example, have entries directly through to net debt which the Canadian government does not practice.

• 1110

Turning to the second detailed statement, it is here we begin to run into some differences between traditional private sector accounting, or even the government sector accounting. There are really three components of non-budgetary transactions. The one we tend to emphasize concerns those items that are loans, investments and

## [Interprétation]

Je veux attirer votre attention sur trois états surtout; l'état sommaire des opérations financières, l'état de l'actif et du passif et l'état des dépenses et des revenus.

En ce qui concerne le premier de ces trois états, l'état sommaire des opérations financières, le problème, c'est vrai d'ailleurs pour tous les états financiers, est qu'on a toujours tendance à porter son attention d'abord sur la dernière ligne. Nous avons essayé de renverser cette tendance qui fait qu'on examine toujours cette ligne, c'est-à-dire l'excédent ou le déficit des opérations. Nous avons essayé d'indiquer qu'il y a plusieurs totaux importants dans cet état sommaire et que pour bien comprendre les comptes publics du Canada, il faut examiner ces totaux globalement et non pas un à un.

Nous avons souligné quatre totaux importants: premièrement, les opérations budgétaires nettes; deuxièmement, les opérations non budgétaires nettes; troisièmement, les opérations de change nettes; quatrièmement, les opérations de la dette non échue. Le dernier total, évidemment, tire son importance des quatre qui le précèdent; c'est un solde résiduel plutôt qu'un solde important par lui-même au sens où on l'entendrait dans le secteur privé, par exemple.

Je répète que nous considérons cet état sommaire comme le plus important des comptes publics parce qu'il réunit vraiment tous les chiffres. Il doit vous permettre de faire le lien avec les prévisions budgétaires; dans une certaine mesure, les décisions que reflètent cet état sommaire sont reprises dans l'état de l'actif et du passif et celui des dépenses et des revenus.

Nous passons maintenant aux détails de cet état. Il faut voir d'abord que d'une certaine façon il est à peu près semblable à celui des dépenses et des revenus, sauf pour quelques défauts. Par exemple, bon nombre d'opérations et de soldes indiqués sont des opérations et des soldes nets, en d'autres termes, qui doivent être autorisés, au départ par le Parlement. Il y a par ailleurs des opérations qui sont effectuées à l'intérieur des divisions du gouvernement du Canada et qui sont reflétées dans cet état. Au moment d'aborder l'état des dépenses et des revenus, vous verrez comment nous avons essayé d'éviter que ces chiffres induisent en erreur. Ce qu'il faut se rappeler, c'est que le résultat final indiqué sur cet état est l'excédent ou le déficit budgétaire, lequel reflète absolument toutes les opérations, même celles qui ne se retrouvent pas par la suite dans l'état du passif et de l'actif. Il faut souligner que le gouvernement du Canada dresse un bilan parfaitement propre et que tout ce qui n'est pas considéré comme poste budgétaire se retrouve, sous une forme ou une autre, dans l'état du passif et de l'actif. Il n'y a pas de zone grise. Pour le gouvernement du Canada, il y a des postes budgétaires ou non budgétaires, contrairement à certaines provinces, par exemple, qui font des inscriptions directement à la dette nette.

Nous passons au chapitre suivant, et c'est là que nous commençons à voir que l'on s'écarte de la pratique habituelle du secteur privé traditionnel ou même du secteur gouvernemental. Il y a trois subdivisions dans les opérations non budgétaires. Celle sur laquelle nous voulons insister est celle des prêts, des placements et des avances.

[Text]

advances. They are treated as non-budgetary because when they are granted it is the expectation that they will be recovered.

A second major item is a form of trust account. In other words, it is the funds received and paid out—the net of these in terms of the various annuity, insurance and the pension accounts, that the government administers on behalf of its employees and, in some cases, the citizens of the country.

The third item is the most unusual one. It is the other transactions. As you see, it is really made up of three items; it is made up of what I would say are correcting entries recorded in the other accounts—perhaps correcting is a bad phrase, but the Government of Canada practises, to some degree, accrual accounting. What happens here is in these other transactions we eliminate non-cash transactions items that have been incorporated in the above accounts. Then we have what I would call in transit items, such as cash in transit and outstanding cheques. These, in a sense, are really the adjustment of working capital to get back to a pure cash base.

Finally, we have deposit and trust accounts. These are really funds handled by the Canadian government on behalf of others which they managed in trust. So some of these items in a private sector accounting would have been added back to the budgetary surplus of deficit to arrive at a net figure which is the contribution to the cash balances of the government—or the demands on the cash balances of the government from operations of the year. In the government, we are bringing these items together in a separate category under the heading of non budgetary transactions. It is a different feature, which is why I am drawing it to your attention.

The unmatured debt transactions and foreign exchange transactions, are fairly self-explanatory. The reason for isolating them is that different considerations come to bear in determining the balances in these two transactions than are true in budgetary or the non-budgetary loans, investments and advances.

An important thing I would like to emphasize is the balance at the bottom. The level of the cash balance is not a particularly significant figure although it does obviously have significance from a cash management view, but as a measure of the results of the government's operations, it is relatively insignificant.

Let us turn now to the statement of assets and liabilities that we propose. Essentially, what we have tried to do here is to produce a statement that will enable you to move from that former statement to this one. In other words, if you want to find out what is the effect of the non-budgetary transactions, one can move, in terms of our proposed statements, directly from the statement of financial transactions to the statement of assets and liabilities.

To illustrate this point: you will find, halfway down the slide on the left, there is a net increase in total loans, investments and advances. If we turn back to the former statement, we will find that same figure is the figure accounted for on that previous statement. On the slide over here I have really shown that similarly for annuity, insurance and pension accounts, for other transactions, for foreign assets and foreign liabilities, for change in unmatured debt transactions, change in cash balance and change in net debt, one can move from the one statement to the other by either referring to a single figure or in fact adding two together because they appear on different sides of the statement of assets and liabilities.

[Interpretation]

S'il s'agit là de postes non budgétaires, c'est qu'on s'attend, lorsqu'ils seront consentis, à ce qu'il puissent être recouverts.

La deuxième subdivision est une sorte de compte de fiducie. En d'autres termes, il s'agit du montant net des fonds reçus et versés aux titres des comptes de rentes, d'assurances et de pensions qu'administre le gouvernement au nom de ses employés et, dans certains cas, au nom des citoyens du pays.

La troisième subdivision est celle qui est la plus étrange. Il s'agit des autres opérations. Elle se compose de trois éléments surtout; d'abord, il y a ce que l'on pourrait appeler les inscriptions de correction tirées d'autres comptes, je ne sais pas si le terme convient vraiment; le gouvernement du Canada pratique une comptabilité d'exercice dans une certaine mesure. Dans ces opérations, nous éliminons les opérations autres que de caisses qui ont été indiquées dans les comptes précédents. Nous avons ensuite les espèces en transit et les chèques et mandats en circulation. Il s'agit là d'un rajustement à faire au capital de fonctionnement pour en revenir à une comptabilité de caisse.

Enfin, nous avons les comptes de dépôts et de fiducie. Il s'agit là de fonds qui sont gérés par le gouvernement canadien au nom d'autres personnes. Dans le secteur privé, ces postes auraient été inclus dans l'excédent ou le déficit budgétaire pour en arriver à un chiffre net qui serait une contribution au solde en caisse du gouvernement ou une diminution du solde en caisse du gouvernement pour l'année. Dans le secteur gouvernemental, ces postes sont réunis sous une catégorie distincte, celle des opérations non budgétaires. Il s'agit là d'une différence entre les deux systèmes; c'est pourquoi, j'attire votre attention là-dessus.

Les opérations de la dette échue et de change sont assez explicites. La raison pour laquelle elles font l'objet de rubriques distinctes est qu'elles sont soumises à certaines considérations qui ne s'appliquent pas dans le cas des prêts, placements et avances budgétaires et non budgétaires.

J'attire votre attention sur le solde qui se trouve au bas. Le niveau du solde en caisse n'a pas une grande importance, si ce n'est du strict point de vue de la gestion de l'encaisse. Pour juger du résultat des opérations du gouvernement, il est très peu utile.

Passons maintenant à l'état de l'actif et du passif que nous proposons. Ce que nous essayons de faire, avec cet état, c'est de vous permettre de faire la transition entre lui et le précédent. En d'autres termes, si vous voulez, par exemple, voir quel est l'effet des opérations non budgétaires, vous pourriez passer directement de l'état des opérations financières à celui du passif et de l'actif que nous proposons.

Ici, vous pouvez voir au milieu de la page, à gauche, l'augmentation nette des prêts, placements et avances au total. En revenant à l'état précédent, vous vous apercevez que le chiffre est indiqué. Sur la diapositive, j'ai essayé de montrer cette similitude des chiffres pour les comptes de rentes, d'assurance et de pension, les autres opérations, l'actif et le passif en devises étrangères, le changement dans les opérations de la dette non échue, le changement dans le solde en caisse et le changement dans la dette nette. Il est donc possible de passer d'un état à l'autre en vérifiant chiffre pour chiffre ou en additionnant parfois deux chiffres parce qu'ils peuvent se trouver d'un côté ou de l'autre de l'état de l'actif ou du passif.

[Texte]

• 1115

Now, that is presentation. The important thing, though, I think from your viewpoint is to understand the changes in substance that we propose to the statement of assets and liabilities.

What are the assets that we propose being deleted? I think the magnitude of the accounting changes we propose is better appreciated if we refer to these.

First, as a result of the principles we have suggested, we propose that the following assets be deleted: First, \$354 million of departmental working capital advances. These are the items that have been advanced to entities within the Government of Canada for such purposes as building airports, which we propose that in future should be treated as budgetary so as to establish consistent accounting principles within the entity of the Government of Canada.

Unamortized loan floatation costs. This is where debt is issued at less than its face value. In the past these have been amortized over the life of the loan. We are proposing that that practice, which is in fact an accrual practice of the private sector, does not add significantly to the statement of assets and liabilities, and that balance should be deleted.

A very significant item, of course, and that hardly is a consequence of the year that we have used in our sample, is the deletion of the debt to the UIC account which in the past would have been charged to government accounts in the year following that in which it is incurred.

And finally, loans requiring Parliamentary appropriation. These are the CBC, NCC loans that in the past have been treated as loans even though the corporation itself has subsequently been proved to be unable to discharge that debt out of its own funds and therefore has required Parliamentary appropriation. The government, as we pointed out last week, has discontinued that practice. This deletion, of course, is to eliminate the balance carried forward from the past.

Turning to the liability side, the offset to the deletion of loan amortization costs is of course the premium on loans. This is relatively modest by comparison, but consistent with the previous practice it is recommended that this should be deleted as well.

The Old Age Security Fund, of course, has been treated as being outside the entity of the Government of Canada, and as of the current year that has been brought back into the statement of assets and liabilities. This side reflects that change.

Then finally is the area of undisbursed appropriations where we have in fact charged as expenditures funds not expended, and this practice in the report we recommend be discontinued.

So the net change is in the order of \$1.3 billion. The government in the past of course has made some provisions for possible write-offs of this nature. At this point in time they total \$546 million, so that the net change in the accumulated net debt of the Government of Canada or, put another way, in the excess of its liabilities over its assets, is in the order of \$778.1 million.

[Interprétation]

Voilà pour la présentation. Ce qui est plus important pour vous, c'est de comprendre les changements de fond que nous proposons avec cet état de l'actif et du passif.

Quels sont donc les actifs dont nous proposons la suppression? Pour bien vous faire comprendre l'importance des changements que nous proposons dans les procédures comptables, je vais vous les énumérer.

D'abord, conformément aux principes que nous avons avancés plus tôt, nous proposons la suppression des actifs suivants: 354 millions de dollars au titre des avances de capital de fonctionnement de ministères. Il s'agit d'avances consenties à des entités se trouvant à l'intérieur du gouvernement du Canada à des fins comme la construction d'aéroports; nous proposons qu'à l'avenir ces avances soient considérées comme poste budgétaires pour qu'il soit possible d'établir des pratiques comptables uniformes partout à l'intérieur du gouvernement du Canada.

Les coûts non amortis des frais d'émission d'emprunts. La situation se produit lorsque des emprunts sont émis à un coût moindre que leur valeur nominale. Par le passé, les frais étaient amortis sur la durée de la dette. Nous proposons que cette pratique, qui est en réalité plus conforme à la comptabilité d'exercice en usage dans le secteur privé, et qui n'ajoute pas grand-chose à l'état de l'actif et du passif, soit interrompue.

Un poste très important, et cela n'a rien à voir avec l'année que nous avons utilisée comme exemple, est celui de la dette au compte de l'assurance-chômage qui dans le passé aurait été imputée pour l'année suivant celle où elle aurait été contractée.

Enfin, les prêts nécessitant l'approbation du Parlement. Il s'agit des prêts à la société Radio-Canada, à la Commission de la Capitale Nationale, qui par le passé ont été considérés comme prêts, même s'il devait paraître plus tard que ces organismes ne pouvaient pas les rembourser à même leurs propres fonds et si le Parlement devait par la suite voter des crédits. Comme nous l'avons dit la semaine dernière, le gouvernement a toujours maintenu cette pratique. En y mettant fin, nous pourrions éliminer le solde acquis des années précédentes.

Du côté du passif maintenant, la contrepartie des frais d'emprunts et la prime d'emprunts. Le chiffre n'est pas tellement important; il s'agit seulement de se conformer à la pratique déjà mentionnée.

La Caisse de la sécurité de la vieillesse a déjà été traitée comme distincte. Pour l'année en cours, elle est incluse dans l'état de l'actif et du passif. Le changement est reflété de ce côté.

Enfin, il y a les soldes non dépensés d'affectation où des dépenses sont inscrites pour des fonds qui n'ont pas été dépensés; nous recommandons l'abolition de cette pratique dans notre rapport.

Le changement total est de l'ordre de 1.3 milliard de dollars. Le gouvernement dans le passé a déjà pris des dispositions pour annuler des sommes comme celles-là. Le total actuellement s'établit à 546 millions de dollars de sorte que le changement total dans la dette nette accumulée du gouvernement du Canada, ou si vous voulez, dans le montant du passif par rapport à l'actif, est de 778.1 millions de dollars.

## [Text]

Now the important thing I would like to indicate in this is that we did not include in our example on the slide changes which will be necessary to adjust other asset accounts from their historical value to their current value. If you remember, the report proposed that all but loans to governments and to Crown corporations be valued, to the extent that it is possible to do so, at their current value at the end of each fiscal year.

Now, there are some other minor changes, ones of presentation. There are really three of them. One of them we have suggested is that the balance in the superannuation accounts can be better appreciated if we look at it on a net basis. In other words, the government at any point in time has a liability to the people covered by superannuation accounts, and offsetting that is and amount which is yet to be charged to the budgetary account; in other words, the actuarial deficiency on these accounts. I will come back to that.

• 1120

Similarly, we have suggested that the Canadian Pension Plan can be better shown on a net basis; in other words, the liability to people of Canada is offset by the assets where their contributions to date have been invested.

And finally, of course, the deposit in trust accounts are shown on a net basis to represent the net funds in trust for third parties.

The important thing is to make sure that we appreciate what is left on the statement of assets and liabilities, because in a sense what I have emphasized is that those things are changes from past practice. But I think it is very important, of course, that we appreciate what remains on the statement of assets and liabilities because we trust that this will be the future practices that will be followed in coming years.

First, on the liabilities side: all liabilities. The only exception at present, and in our illustrations, are those accounts payable that are not set up because they are not paid within 30 days of the end of the year. Under the proposals made in the report this deficiency will be corrected. So it would be safe to say that all liabilities will be shown.

These liabilities are reduced by deferred charges of two types, the first being superannuation. In other words, what he have proposed is continuation of past practices, namely to amortize actuarial deficiencies over a limited number of years. The second is treasury bills, because of course the discount in that case is in fact in lieu of an interest rate, and if we are going to have the interest cost to the government actually shown we had to continue this amortization practice.

And similar liabilities are offset by the assets in the CPP account and in the trust funds.

On the assets side we are left with only valid financial claims on third parties. And these assets, in accordance with our proposals, are valued at current realizable value, with two exceptions. I am emphasizing these exceptions because I think it is important to appreciate the fact that they are exceptions to the general principles. The exceptions are other governments, because of the difficulties of evaluating such assets, and Crown corporations, for similar reasons.

## [Interpretation]

Il faut souligner ici que nous n'avons pas indiqué dans notre diapositive les changements qui seraient nécessaires pour faire en sorte que les autres articles d'actif soient portés à leur valeur courante par rapport à leur valeur historique. Il faut se rappeler que le rapport proposait que tous ces articles, sauf les prêts au gouvernement et aux sociétés de la Couronne, soient indiqués, dans la mesure du possible, à leur valeur courante à la fin de chaque année financière.

Il y a d'autres changements mineurs proposés dans la présentation. Entre autres, nous proposons que le solde des comptes de pension de retraite soit indiqué sous leur forme nette pour être mieux compris. En d'autres termes, le gouvernement a à tout moment une dette envers les gens qui sont couverts par ces comptes; en contrepartie, il y a le montant qui doit être imputé au compte budgétaire, c'est la différence actuarielle. J'y reviendrai.

Nous avons aussi suggéré d'exposer les actif et passif nets du Régime de pensions du Canada pour qu'on puisse mieux l'évaluer; autrement dit, le passif pour la population canadienne est contrebalancé par l'actif des fonds dans lesquels sont investies leurs contributions jusqu'à maintenant.

En fait, on présente le montant net des dépôts en comptes fiduciaires pour bien montrer les fonds nets qui sont en fiducie au profit de tierces parties.

L'important c'est de bien interpréter ce qui reste sur l'état de l'actif et du passif car, en fait, j'ai insisté sur les modifications que l'on a apportées. Mais il reste tout de même très important de bien apprécier ce qu'il reste sur l'état de l'actif et du passif, car nous croyons que c'est la façon dont on procédera à l'avenir.

D'abord du côté du passif, on trouve toutes les dettes. La seule exception en ce moment, comme on peut le voir dans les diapositives, sont les comptes à payer qui ne sont pas exposés car on ne les paie pas dans les 30 derniers jours de l'année. Le rapport recommande d'ailleurs qu'on comble cette lacune. On peut donc dès maintenant dire que bientôt on pourra y voir toutes les dettes.

Le passif est réduit à deux types de frais différés dont le premier est la pension de retraite. Nous proposons donc le maintien des pratiques passées, à savoir l'amortissement des pertes actuarielles échelonnées sur un nombre déterminé d'années. Deuxièmement les bons du Trésor puisque dans ce cas l'escompte tient lieu de taux d'intérêt et si nous voulons montrer précisément ce qu'il en coûte d'intérêt au gouvernement, il faut maintenir cet amortissement.

Les dettes semblables sont compensées par l'actif du compte du RPC et des fonds en fiducie.

Du côté de l'actif, il ne nous reste que les réclamations financières recevables de tierces parties. Et, conformément à nos recommandations, ces créances sont évaluées à leur valeur actuelle de conversion sauf deux exceptions. J'insiste là-dessus, car il faut absolument prendre conscience du fait qu'il y a des exceptions aux principes généraux. Il s'agit donc des autres gouvernements et des sociétés de la Couronne, car il est difficile d'évaluer leur actif.

## [Texte]

Turning to the third and last statement that I wish to refer to, the statement of expenditure and revenue, the problem with the traditional statement is that it consists only of the two right-hand columns. In other words, they are net figures. And two of the significant figures of course that are often referred to in speeches, people commenting on the government's accounts, are its total revenues and its total expenditures.

Through the device of allowing revenues to be credit to appropriations these gross figures are reduced; similarly, through the practice of intragovernmental transactions they are increased. And what we have suggested here is that these net transactions be grossed up and the intragovernmental transactions be eliminated so that the total shown on the left hand column of 16 is in fact the gross revenue of the accounting entity known as the Government of Canada.

Similarly, on the expenditure side, the significant total here is the gross expenditure, and in that case we are in fact eliminating then the netting of transactions and the intragovernmental type transactions.

These figures, I would like to emphasize, are illustrative only and do not reflect the actual figures that would appear in the government's accounts.

So what we are trying to do is end up here with a statement that grosses up as accurately and consistently as possible so that in future the degree of growth in government expenditures and in government revenues will be stated in a consistent fashion, despite the administrative rules and procedures that are incorporated in terms of allowing people to recover costs from another appropriation or to utilize revenue. It is a net revenue against the gross expenditures that may have been appropriated for a specific purpose.

The last comment I would like to make, and one that is not in my slides, is that there are two proposals that bear very closely on these summary statements.

Under the present accounting presentation, for members of Parliament to find out what falls in the nonbudgetary area what they have to do is refer to the Statement of Assets and Liabilities where in fact the balances are presented. There are notes to the Statement of Assets and Liabilities which explain the authority and explain the changes in the year. There is no place in the Public Accounts at present where you get a total statement of nonbudgetary authorities outstanding from previous years and carried forward nor do you get in the estimates for Public Accounts a statement of what the government expects to spend under each of these transactions. All you get is a net figure.

Now, Recommendation 19 on page 139 proposes that in future both the estimates and the Public Accounts will contain a complete statement of loans, investments and advances which are outstanding. In other words, the authorities carried forward from previous years will include an estimate of amounts to be spent under these authorities and of course the public accounts will detail the actual amounts spent under these authorities. This is a significant addition of information which is now only available to you with considerable digging or in a very aggregate fashion.

## [Interprétation]

Passons maintenant au troisième et dernier état financier, celui des dépenses et recettes. Le problème que pose l'état traditionnel c'est qu'il ne comporte que deux colonnes à droite, autrement dit, seulement des chiffres nets. Bien entendu, les deux chiffres que l'on cite le plus souvent dans les discours ou lorsque l'on veut commenter les comptes du gouvernement, sont le total des revenus et celui des dépenses.

En affectant les revenus aux crédits budgétaires, ces chiffres bruts sont diminués tout comme ils se trouvent augmentés par les transactions intragouvernementales. Nous suggérons donc que l'on ne précise que le montant brut de ces transactions, donc que l'on supprime les transactions intragouvernementales afin que le total de 16 dans la colonne de gauche soit le revenu brut du gouvernement du Canada.

Quant au côté des dépenses, le nombre important est le total brut des dépenses; dans ce cas, nous éliminons le chiffre net des transactions au sein du gouvernement ou non.

Bien entendu, ces chiffres ne sont que des exemples et ne sont pas ceux qui se trouvent dans les comptes du gouvernement.

Nous voulons en arriver à un état brut aussi précis et logique que possible afin qu'à l'avenir on puisse déterminer aussi précisément que possible le taux de croissance des dépenses et revenus gouvernementaux malgré les règles et procédures administratives permettant entre autres de recouvrer certains frais grâce à un autre crédit budgétaire ou d'utiliser les revenus. C'est apposer un revenu net en regard de dépenses brutes qui peuvent avoir été autorisées à des fins précises.

Enfin, un dernier commentaire que l'on ne trouve pas dans mon exposé; deux propositions modifieront grandement ces états sommaires.

Dans la présentation comptable actuelle, les parlementaires peuvent trouver les crédits non budgétaires en examinant l'état de l'actif et du passif qui présente le bilan. On y trouve des notes qui expliquent l'autorisation et les modifications. Présentement, dans les comptes publics, on ne trouve pas un état des affectations non budgétaires à percevoir des années précédentes et qui sont reportées; on ne trouve pas non plus dans les prévisions budgétaires un état de ce que le gouvernement entend dépenser pour chaque opération financière. On ne donne qu'un chiffre net.

Bien entendu, la recommandation 19 à la page 139 propose qu'à l'avenir les prévisions budgétaires et les comptes publics contiennent tous les deux un état complet des prêts, investissements et avances à percevoir. Autrement dit, les affectations reportées à nouveau des années précédentes comprendront une évaluation des dépenses qui seront nécessaires; naturellement, les comptes publics donneront le détail des montants finalement dépensés en vertu de ces affectations. Ces renseignements supplémentaires seront très intéressants puisqu'en ce moment il est pratiquement impossible de trouver ces détails.

## [Text]

Of course because of the proposal to include nonbudgetary loans, investments and advances in the estimates, as well as the proposal to treat revolving funds as budgetary, it will be necessary in the estimates to show both amounts to be voted and amounts expected to be spent. With these two additions those two figures are going to become much further apart than they are at present. Just to explain that, for example, presently if you establish a revolving fund the authority is granted one year and may carry over for the next ten years, therefore it will appear in the year the authority is granted in the amounts-to-be-voted column but zero expenditure would be proposed. The following year there would be no authority granted but there could be very substantial expenditures under such an authority.

What I am suggesting to you is that by adding loans, investments and advances detail into the estimates and into the Public Accounts by treating them in terms of both authority to be granted and amounts to be voted, the summary data which you are seeing on these statements is supported by details, which will in my opinion be a very significant improvement in the information not only in summary form but in terms of details submitted to members of Parliament.

Mr. Chairman, I hope I have not gone on too long. I hope this explanation will be of some assistance to your members.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Ross.

Now, gentlemen, we have with us Mr. Macdonell on my right, and we also welcome back to the Committee Mr. Rhéal Châtelain who is the Deputy Auditor General. We have also Mr. Denis Desautels, the Director General of Public Accounts and International Audits.

In addition to Mr. Ross we have Mr. Handfield-Jones, Director of Fiscal Policy Division, Department of Finance; Dr. Irvine, Director General of the Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada; Mr. McGimpsey, Director of Policy Evaluation, Treasury Board.

So far the Public Accounts Committee has been given a general overview of the subject study by Treasury Board and the steering committee. The Auditor General has given his comments and we have had the presentation by Dr. Irvine on the summary financial statements of the Government of Canada.

Now a number of areas remain to be reviewed by this Committee and as I see it they are somewhat as follows: first, the proposed changes to the summary financial statements as recommended by the steering committee. We have questions of Mr. Ross on his presentation this morning. We have a continued cross-examination of the Auditor General's statement before the Public Accounts Committee on February 10. We also have questions prepared for last Thursday's hearing which had not been completely examined, and finally, a follow-up on the Treasury Board's responses to the Committee's questions.

• 1130

So I think, gentlemen, that we have much to do. Hopefully we could conclude our questions on these three aspects of the study today and next Thursday, so that on the following Tuesday we could go into an in camera meeting

## [Interpretation]

Comme on propose de faire figurer les prêts, investissements et avances non budgétaires au budget des dépenses, et aussi de considérer le fonds de roulement comme un chapitre budgétaire, il faudra faire figurer au budget, à la fois le montant des crédits à voter, et les montants que l'on prévoit dépenser. A cause de ces deux nouveautés, l'écart entre la somme des dépenses et celle des revenus sera beaucoup plus grand que présentement. Par exemple, si l'on voulait maintenant créer un fonds de roulement, le crédit serait autorisé pour une année, et pourrait être reporté à nouveau pendant les dix prochaines années, si bien que dans l'état financier on préciserait l'année de l'affectation du crédit dans la colonne des montants à voter et on l'inscrirait comme une dépense nulle. L'année suivante, il n'y aurait aucune affectation des crédits, mais on pourrait tout de même faire des dépenses importantes, à ce chapitre.

Donc en ajoutant les détails des prêts, investissements et avances dans les prévisions budgétaires et en faisant figurer dans les comptes publics à la fois l'autorisation et les crédits à voter, les états sommaires seront détaillés, et renseigneront beaucoup mieux les parlementaires qui désirent s'attacher soit aux détails ou aux généralités.

Monsieur le président, j'espère ne pas avoir été trop long. J'espère en outre, que cette explication sera utile à vos membres.

**Le président:** Merci, monsieur Ross.

Je vais maintenant vous présenter les témoins: à ma droite, M. Macdonell et M. Rhéal Châtelain, sous-auditeur général. Il y a aussi M. Denis Desautels, directeur général, Comptes publics et Vérification internationale.

En plus, de M. Ross, il y a M. Handfield-Jones, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances; M. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada et M. McGimpsey, directeur, Évaluation des politiques, Conseil du Trésor.

Jusqu'à présent, le comité des Comptes publics s'est vu donner un aperçu de l'étude par le Conseil du Trésor et le Comité directeur. L'Auditeur général a fait part de ses commentaires et M. Irvine a présenté les états financiers récapitulatifs du gouvernement du Canada.

Le Comité a encore d'autres domaines à étudier dont en premier lieu les modifications proposées par le Comité directeur aux états financiers récapitulatifs. Ensuite, nous devons poser des questions à M. Ross au sujet de l'exposé qu'il a présenté ce matin. Nous devons poursuivre l'interrogation de l'Auditeur général au sujet de la déclaration qu'il a faite devant le comité des Comptes publics le 10 février. Nous devons terminer les questions préparées pour la séance de jeudi dernier que l'on a pas eu le temps de discuter et enfin, il y a les réponses données par le Conseil du Trésor aux questions du Comité.

Je pense donc, messieurs, que nous avons beaucoup à faire. J'espère que nous pourrions poser nos dernières questions sur ces trois aspects de l'étude aujourd'hui et jeudi prochain, de sorte que mardi prochain nous pourrions avoir

[Texte]

for the presentation of a short report to be presented to the House on this particular aspect of our work. That is simply a hoped for guide. It is certainly not a laid down rule.

My first questioner this morning is Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

Dans le document qui a été déposé ce matin et qui a été d'ailleurs très bien expliqué, on propose des changements ayant des objectifs bien précis et visant en particulier une meilleure compréhension des états financiers produits, soit par le Conseil de Trésor, soit par l'Auditeur général. Mais, bien que facilitant les comparaisons pour l'avenir, ces suggestions engendrent un problème à court terme: c'est-à-dire, la difficulté de comparer les états financiers préparés avant les changements et ceux préparés après. Si les propositions sont acceptées, serait-il possible de présenter au moins les états financiers des années 1972-1973, 1973-1974, 1974-1975, et suivant les nouvelles normes? Ainsi, nous aurions une base de comparaison valable avec les années passées. Pour l'avenir, le problème ne se pose pas puis que la présentation sera uniforme. Mais pour comparer avec le passé le problème pourrait survenir s'il nous était impossible de reconstituer les états financiers antérieurs pour pouvoir les comparer avec les nouveaux.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board):** The short answer would be yes. The government would reconstruct a series, an historical series which are indeed comparable on the new basis. Yes, it would be essential.

**M. Leblanc (Laurier):** Ce qui veut dire que si le prochain état financier est publié suivant la nouvelle méthode de présentation, nous pourrions le comparer avec les états financiers antérieurs, même s'il présente séparément les postes budgétaires et non budgétaires, les placements étrangers et ainsi de suite, conformément à la méthode proposée.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, again the answer would be yes. Let me give you an example. When we tabled the main estimates in the House, whenever it was, Wednesday, we had changed the accounting practice relative to the old age security fund. If you examine the summary tables you will see that the historical data have been adjusted as though that accounting practice had been followed in prior years. So the comparison from year to year is valid, given the new base. Therefore my answer stands, that we will adjust the historical data, as and where they appear, in order to make the comparisons valid.

I guess the one problem—perhaps some of my colleagues could help me on this—is that one obviously does not go back and rewrite the public accounts, nor does one go back and rewrite the main estimates. What one does—when one is making a new comparison and there are certain standard tables, historical tables, certain standard historical series, these would be adjusted. But obviously you do not go back and adjust what has already been done in the sense of the public accounts. You do not rewrite them for the last 10 years or something like that.

[Interprétation]

une réunion à huis clos pour discuter d'un bref rapport sur cet aspect de notre travail, rapport qui sera déposé à la Chambre. Je dis cela pour votre gouverne, mais il ne s'agit pas de règles fixes.

Le premier membre à prendre la parole ce matin sera M. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

In the document which was tabled this morning, and which was very well presented, a number of changes are proposed; these have precise objectives, especially that of the more comprehensible format for the financial statements produced, either by Treasury Board or by the Auditor General. But although the suggestions would make future comparisons much easier, they do create a short term problems mainly that it will be difficult to compare financial statements prepared before the changes with those prepared after they are put into effect. If the changes are accepted, would it be possible to present the financial statements at least for 1972-1973, 1973-1974, 1974-1975, and perhaps for 1975-1976, using the new format? We would thus have a valid basis for comparison with past years. In future, the problem will not arise since the presentation will be uniform. But in order to make comparisons with past statements, there might be a problem if we were unable to reconstitute previous financial statements in order to compare them with the new ones.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. G. F. Osbaldeston (Secrétaire, Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor):** En bref, la réponse est oui. Le gouvernement reconstituerait une série historique d'états financiers et il serait possible de les comparer avec les nouveaux. Oui, une telle chose serait nécessaire.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That means that if the next financial statement is published using the new format, we would be able to compare it with earlier financial statements, even if it presents budgetary and nonbudgetary items, foreign investments and so on separately, as is proposed in the new method.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, encore une fois la réponse est oui. Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans le budget principal déposé à la Chambre mercredi dernier nous avons changé la méthode comptable pour le fonds de sécurité de la vieillesse. Si vous étudiez les états sommaires, vous constaterez que l'on a adapté les données des années antérieures; on a procédé comme si l'on avait suivi cette même méthode comptable au cours des années précédentes. La comparaison d'année en année est donc possible avec la nouvelle méthode. Ma réponse est donc que nous allons adapter les données afin que les comparaisons soient possibles avec les autres années.

Je pense que le seul problème, et mes collègues peuvent sans doute m'appuyer à ce sujet, c'est que, bien sûr, on ne rédigera pas à nouveau les comptes publics ni le budget principal. Aux fins de comparaison, on adaptera certains tableaux d'années antérieures. Mais évidemment on n'écrira pas à nouveau tous les comptes publics de la dernière décennie.

[Text]

So the major key indicators would be rewritten. The historical indicators would be rewritten to have a common base, namely the base we would be using into the future.

• 1135

The Chairman: Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I suppose, then, if some facts cannot be reconstituted, as you say, probably we could put some notes on the various statements that are going to be issued so that people know exactly that there are variations, why there are variations and what the variations are. I insist on that because I think this is a political point too. I know that the opposition at one time may say to look at that, that they spend this year \$50 billion, but compared to last year, maybe, last year, the year preceding would be only \$48 billion, with the same way of presenting it. So I think this is very important politically, and for the people of Canada also, so that they know exactly what is going on in their own government.

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: I agree wholeheartedly and I would invite members to look at the main estimates where you see the historical table of expenditures. You will see a footnote at the bottom indicating a change in practice in the OAS accounting in this year's main estimates. The second fact would be that not only is that indicated, as suggested by a footnote, but the historical series has been changed to make it a valid comparison from year to year.

The Chairman: Thank you.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. If I may, I would like to ask a few questions of Mr. Glenn Ross. Are you personally satisfied with the recommendations in this study, or are there some other areas that you think might be included?

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Ross: Mr. Chairman, I would say this. Obviously, any set of financial statements has to satisfy a wide variety of needs. I think, considering the fact that really what we have been examining are practices that date back—1920 was probably the date of the last study of an equivalent nature of the Accounts of Canada—very substantial improvements have been made. I think if you put any 10 accountants together they would all have their preferences in certain areas, but I feel that the progress is so significant—I would hope though, that it will not be another 20 years before we re-examine some of the issues that may be left perhaps with imperfect solutions. But it is such a marked improvement, I would say, as Chairman of the study. I signed the report and I endorse all the recommendations that have been put in it.

Mr. Huntington: But I sense, Mr. Chairman, that not all the debate that has been going on has been tabled or presented to us here. We are just now advised that it should not be another 20 years before we start to improve what has been tabled here as an improvement on what we have had. I would think now is the time, perhaps, to give us a warning or some kind of indication of points in the debate that has been going on within the Committee that are not totally resolved in Mr. Glenn Ross's mind.

[Interpretation]

On rédigera à nouveau les principaux indicateurs clés selon la méthode qui sera utilisée à l'avenir.

Le président: Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Je suppose alors que si comme vous le dites certains faits ne peuvent être reconstitués, nous pourrions annoter les divers états qui vont être publiés, de sorte que l'on sache exactement qu'il existe des différences, quelles sont ces différences et pourquoi elles existent. J'insiste, car je pense que c'est également un argument politique. Je sais que l'Opposition peut un jour déclarer que le gouvernement dépense 50 milliards de dollars telle année, alors que l'année d'avant peut-être il n'avait dépensé que 48 milliards de dollars tout en présentant les choses de la même façon. Je crois donc que, politiquement parlant, c'est très important, et que ce l'est également pour la population canadienne qui veut savoir exactement ce qui se passe au gouvernement.

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Je suis entièrement d'accord et j'inviterais les membres du comité à regarder dans le budget principal le tableau historique des dépenses. Vous verrez en bas de la page une note indiquant une modification à la comptabilité de la PSV dans le budget principal de cette année. Outre cette indication, la séquence historique a été changée afin de permettre une comparaison valable entre les années.

Le président: Merci.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions à M. Glenn Ross. Êtes-vous personnellement satisfait des recommandations de cette étude ou y a-t-il d'autres domaines que vous voudriez voir inclus?

Le président: Monsieur Ross.

M. Ross: Monsieur le président, voici. Il va de soi que tout ensemble d'états financiers doit répondre à un large éventail de besoins. Je crois qu'en fait, nous avons examiné ici des pratiques qui remontent à 1920, année où furent probablement ainsi étudiés pour la dernière fois les comptes du Canada, d'énormes améliorations ont été apportées. Je crois que, dès que vous mettez 10 comptables ensemble, ils ont chacun leurs préférences, mais j'estime que les améliorations sont très substantielles et j'espère que l'on n'attendra pas vingt ans avant de réexaminer certains des problèmes qui n'ont peut-être pas encore été parfaitement résolus. Toutefois, ayant présidé à cette étude, je dois constater que l'amélioration est très nette. J'ai signé le rapport et j'appuie toutes les recommandations qu'il contient.

M. Huntington: Mais j'ai l'impression, monsieur le président, que tout le débat à ce sujet n'a pas été rendu public et qu'il ne nous a pas été communiqué. On vient simplement nous conseiller de ne pas attendre 20 ans avant de songer à perfectionner ce qui vient d'être déposé et qui représente une nette amélioration sur ce que nous avions. Je pense qu'il serait peut-être temps, maintenant, de nous avertir ou de nous donner quelque indication des points discutés au sein du comité et qui, de l'avis de M. Ross, n'ont pas été totalement résolus.

[Texte]

**Mr. Ross:** I appreciate your concern, Mr. Huntington, and let me say that some of the difficult areas are these. It is very easy to sort of look at the Government of Canada and say that, within the definition of the Government of Canada, clearly the Treasury Board is part of it. On the other hand, it is also very easy to look at the statement of accounts and say very clearly that if we added the CNR's revenues and expenditures to the government's we would end up with an arithmetic addition that would be relatively meaningless. In between, of course, is where you draw the line.

We have come to the conclusion that very clearly there is an area that is properly accounted for along private sector rules and there is another area that should be accounted for according to government rules. The actual implementation of that recommendation, drawing the line between them, is something that will in fact require judgment of the officials responsible. I am sure there are many grey areas in this particular area. I think the point is that the principle is sound and valid. The application of it is where—I think I would be foolish to say we have come up with the ultimate answer.

• 1140

Giving another illustration, we have suggested, in the presentation I have given to you here, illustrations of financial statements. I think we have indicated in our report that these are intended to be illustrations, not the ultimate. We have suggested a number of places—we have recognized the Auditor General's concern, that he feels improvements can be made in those presentations. We have suggested in those particular areas that further work should be done by those responsible for implementing them, not to change the principles which I am happy with, but in fact to come up with the best statements possible in actually applying them. I think I have to emphasize the fact that our study was a conceptual study dealing with pragmatic practices, but it never can consider all the details which will have to be considered during the process of implementation.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, when we get into this grey area of judgment, what departments, organization, strata, political or staff, are going to be making these judgments, and what should the Committee or the parliamentarian be looking for?

**Mr. Ross:** The responsible departments are really as pointed out in the report. As Mr. Osbaldeston indicated in his opening statement, there are three departments. The Treasury Board has responsibility under the Financial Administration Act for the Accounts of Canada. The Department of Supply and Services, the Receiver General in particular, has responsibility for preparing the Public Accounts, and the Financial Administration Act lays down certain responsibilities for the Minister of Finance. So the situation is that there is a triumvirate responsible, and as Mr. Osbaldeston pointed out in his initial comments, I think a very significant feature of this committee is that it was an interdepartmental committee. It represents all the interested departments and therefore one would hope that in the process of implementation there would be a unified and agreed position in actually implementing the recommendations. Perhaps Mr. Osbaldeston would like to add to that.

[Interprétation]

**M. Ross:** Je comprends que cela vous préoccupe, monsieur Huntington, et voici d'ailleurs certains des points névralgiques. Il est très facile d'examiner en gros le gouvernement du Canada et de déclarer que, de par sa définition même, il est clair que le Conseil du trésor en fait partie. Par contre, il est aussi très facile d'examiner l'état des comptes et de dire clairement que si l'on ajoutait les revenus et les dépenses du CN à ceux du gouvernement, nous arriverions à une opération arithmétique relativement insignifiante. Il faut donc savoir jusqu'où l'on veut aller.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il existe de toute évidence un domaine convenablement comptabilisé d'après les règles du secteur privé et qu'un autre devrait l'être d'après celles du gouvernement. L'application de cette recommandation, à savoir la délimitation des domaines, appartiendra en fait aux fonctionnaires responsables. Je suis sûr qu'il reste bien des points obscurs à ce sujet. Toutefois, le principe me semble bon. Son application est... je pense qu'il serait idiot de ma part de dire que nous avons trouvé la réponse adéquate.

Pour vous donner un autre exemple, dans l'exposé que je vous si fait, nous avons illustré certains états financiers. Je crois que nous avons bien précisé dans notre rapport qu'il ne s'agissait là que d'exemples et non pas de solutions. Nous avons suggéré un certain nombre de secteurs où l'Auditeur général estime que l'on pourrait apporter des améliorations à la présentation. Nous disons d'autre part que les responsables de l'application devraient continuer d'étudier la question, non pas en vue de changer un principe qui me semble bon, mais plutôt de l'appliquer de façon à produire les meilleurs états possibles. Je précise que notre étude a consisté en une étude théorique de méthodes pratiques si bien qu'on ne peut jamais tenir compte de tous les détails à envisager au cours de l'application.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, quand nous en arriverons à ce domaine assez obscur du jugement, quels ministères, organismes, politiques ou fonctionnaires vont devoir exercer leur jugement et que peut en attendre le Comité ou le parlementaire?

**M. Ross:** Les ministères responsables sont en fait ceux que vous trouvez dans le rapport. Comme l'a dit M. Osbaldeston dans sa déclaration préliminaire, ils sont au nombre de trois. Le Conseil du Trésor est responsable des Comptes du Canada aux termes de la Loi sur l'administration financière. Le ministère des Approvisionnements et Services, le Receveur général en particulier, est chargé de la préparation des Comptes publics et la Loi sur l'administration financière confie certaines responsabilités au ministre des Finances. Il s'agit donc d'un triumvirat et, comme l'a indiqué M. Osbaldeston, je crois qu'un caractère très important du comité en question est qu'il s'agissait d'un comité interministériel. Il représente tous les ministères intéressés et l'on peut donc espérer que le processus d'application se fera uniformément et d'un commun accord. Peut-être d'ailleurs M. Osbaldeston voudrait-il ajouter quelque chose à ce sujet?

[Text]

**Mr. Huntington:** That is what I would hope for.

**Mr. Ross:** Well, I would expect so.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, why would not this committee agree to loans being budgetary? Was there an area of conflict in there?

**Mr. Ross:** No, I do not think so in that particular area in any way. It is obviously—I would be very concerned if we were keeping track of our loans on a memorandum basis, in other words, not as an integral part of the accounts. There is no question that treating loans where the intent is to obtain recovery, putting them up on the statement of assets and liabilities of the Government of Canada, recognizes the fact that the intent of the government is to recover these. It imposes further accountability, and of course it has a psychological advantage that I would suggest a memorandum account does not have.

The problem we have is that—ultimately we would all probably agree that if we could determine the current value of all these assets with the advantage of foresight, they should be in fact valued on that basis. The reason we compromised in terms of loans to other governments and to Crown corporations is inherently the difficulty of arriving at that value. But I think in principle we would accept this as perhaps a good illustration, if we knew the accountant who could do it, we would have recommended that they all be established on current value. It is the difficulty of doing it, and agreeing on that value is what we are hesitant on. Of course, this is the reason in the private sector that current value accounting is still very much a subject of debate among accountants. It is the technique. The objective is desirable. The technique of doing it is where the difficulties are encountered.

**The Chairman:** This is your last question on this round, Mr. Huntington.

• 1145

**Mr. Huntington:** I would like to come now to Recommendation 24 and ask Mr. Ross how these commitments are going to be reported to Parliament?

**An hon. Member:** What page?

**Mr. Huntington:** Page 15.

**Mr. Ross:** Excuse me, you are ...

**Mr. Huntington:** Is the Auditor General going to present us with a list of offending departments or:

The Financial Administration Act should be amended to require all expenditures under annually lapsing appropriations coming in course of payment during the fiscal year to be so recorded even if this results in expenditures in excess of appropriation authority, with disbursements to discharge such accounts being charged against the subsequent year's authority where the current year's authority is exceeded.

Is Parliament going to have a list from the Auditor General of offending departments in this area? How is this going to get through to the Committee or to Parliament?

[Interpretation]

**M. Huntington:** C'est en tout cas ce que j'espère.

**M. Ross:** Oui, je pense qu'il en ira ainsi.

**M. Huntington:** Monsieur le président, pourquoi ce comité ne veut-il pas que les prêts soient budgétaires? Y a-t-il eu divergence de points de vue à ce sujet?

**M. Ross:** Non, je ne pense pas dans ce cas particulier en tout cas. Évidemment, je m'inquiéterais beaucoup que l'on se contente d'inscrire nos prêts sous forme de comptes d'ordre et qu'ils ne fassent pas partie intégrante des comptes. Il est incontestable que lorsque l'on entend recouvrir des prêts, il est logique de les porter à l'état de l'actif et du passif du gouvernement. Cela impose une comptabilité plus poussée et cela présente bien sûr un avantage psychologique que n'a pas, à mon sens, un compte d'ordre.

Notre problème est qu'en définitive nous conviendrions probablement tous que si nous pouvions déterminer la valeur courante de tout cet actif en sachant prévoir, il faudrait l'évaluer à partir de cela. Si nous avons accepté un compromis pour les prêts à d'autres gouvernements et aux sociétés de la Couronne c'est justement parce qu'il y a cette difficulté inhérente d'évaluation. Mais je pense qu'en principe nous considérerions peut-être cela comme un bon exemple. Si nous connaissions un comptable qui pouvait le faire, nous aurions recommandé que tous les prêts soient calculés en fonction des valeurs courantes. C'est parce qu'il est difficile de les évaluer et de se mettre d'accord sur une évaluation que nous hésitons. C'est évidemment pour cela aussi que dans le secteur privé la comptabilité des valeurs courantes fait toujours l'objet de débats considérables entre les comptables. C'est la technique qui reste à trouver. L'objectif est tout à fait souhaitable. Les difficultés interviennent quant à l'application du principe.

**Le président:** C'est votre dernière question pour cette fois, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je voudrais maintenant passer à la recommandation 24 et demander à M. Ross comment le Parlement sera informé de ces engagements?

**Une voix:** Quelle page?

**M. Huntington:** Page 15.

**M. Ross:** Veuillez m'excuser, vous êtes ...

**M. Huntington:** L'Auditeur général va-t-il nous présenter une liste des ministères contrevenant ou faudra-t-il:

Modifier la Loi sur l'administration financière de manière que toutes les dépenses dans le cadre des affectations accordées sur une base annuelle, devant échoir au cours de l'année, soient ainsi comptabilisées même si cela entraîne des dépenses supérieures aux affectations autorisées et que le remboursement de ces sommes soit imputé aux crédits de l'année suivante lorsque l'on a dépassé les crédits autorisés pour l'année en cours.

Le Parlement recevra-t-il de l'Auditeur général une liste des ministères contrevenant? Comment va-t-il communiquer cela au Comité ou au Parlement?

[Texte]

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Ross: I believe Dr. Irvine explained to you last Tuesday about the statement which is included in the Public Accounts showing the appropriations expenditure and unexpended balances which lapse, or alternatively, overexpenditures which are carried forward. This statement is signed by officials of the Government of Canada and is an audited statement to which the Auditor General puts his certificate.

This would provide, in summary form, very clear evidence of those departments that have exceeded their appropriation authority. To find further details on that, you would then look to Volume II of the Public Accounts for the specific areas where they have overspent, in other words where the comparison is with each individual appropriation. The supporting details of that appropriation would be fully visible in the details in Volume II of the Public Accounts. So I would think there would be no problem determining right from the Public Accounts who the offenders might be. Of course, the Auditor General is completely free to draw attention to these in his report if he should so wish.

Mr. Huntington: On your next round, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, I have now Mr. Martin, Mr. Clarke and Mr. Robinson in that order.

Mr. Martin.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I wonder if the Auditor General might comment so that I can be completely clear on a couple of basic matters relating to the Committee.

Is there any relationship between the work that this Committee was undertaking and the work of the Independent Review Committee?

The Chairman: Mr. Macdonnell.

Mr. Martin: In any of the recommendations forthcoming?

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Mr. Chairman, the Independent Review Committee, as part of its terms of reference, considered reporting relationships of the Auditor General. In a section of their report they had observations to make, some of which have already been dealt with by the study of the Accounts of Canada. For example, concerning the unemployment insurance fund, they were critical of the present method of recording them in the statement of assets and so on. In essence, this was not the major section of their report. Their study was not designed to make a complete study of the Accounts of Canada. They merely cited certain illustrations in their report and drew attention to them because they felt that Parliament was not receiving informative information.

The study of the Accounts of Canada has gone a long way to deal with the things that they have commented upon. One that the study has not dealt with however—and on which Mr. Douglas' statement was tabled the other day, refers to the statement of changes in the financial position of Canada. That is one on which we propose to follow through by further discussions with the Committee. I presume it has completed its mandate, but we will carry through with discussions to see if that particular recommendation can be implemented because we do support it.

[Interprétation]

Le président: Monsieur Ross.

M. Ross: Je crois que M. Irvine vous a expliqué mardi dernier l'état des comptes publics où figurent les dépenses d'affectations et les soldes non dépensés qui s'annulent, ou inversement, les dépenses supplémentaires qui sont reportées. Cet état est signé par les fonctionnaires du gouvernement canadien et certifié par l'Auditeur général après avoir été vérifié.

Cela résumerait très clairement les ministères qui ont dépassé leurs affectations. Pour d'autres détails à ce sujet, vous pourriez vous reporter au Volume II des Comptes publics où sont indiqués les domaines précis qui ont fait l'objet de dépenses supplémentaires. Il s'agit autrement dit, d'une comparaison entre les affectations. Les détails explicatifs sont clairement donnés au Volume II des Comptes publics. Je pense qu'il ne serait donc pas difficile de trouver dans le Comptes publics quels sont les ministères en cause. Bien sûr, l'Auditeur général est entièrement libre dans son rapport d'attirer l'attention sur ces ministères.

M. Huntington: Mettez-moi au prochain tour, monsieur le président, s'il vous plaît.

Le président: Oui. Je donne maintenant la parole à M. Martin puis à M. Clarke et à M. Robinson.

M. Martin.

M. Martin: Monsieur le président, l'Auditeur général pourrait-il m'expliquer une ou deux choses fondamentales à propos du comité.

Existe-t-il une relation entre le travail de ce comité et le travail du Comité d'étude indépendant?

Le président: Monsieur Macdonnell.

M. Martin: Dans l'une ou l'autre des recommandations à venir?

M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada): Monsieur le président, le Comité d'étude indépendant a, conformément à son mandat, étudié les rapports de l'Auditeur général. Dans une section du rapport de ce comité il y a certaines observations qui ont déjà été envisagées dans l'Étude des comptes du Canada. Par exemple, à propos du fonds d'assurance-chômage, on critiquait la méthode actuelle d'inscription à l'état de l'actif etc. Mais cela n'est pas la section principale du rapport. L'Étude ne visait pas à éplucher tous les comptes du Canada. Le Comité s'est contenté de citer certains exemples dans son rapport et a insisté dessus, car il estimait que le Parlement ne recevait pas les informations pertinentes.

L'Étude des comptes du Canada a beaucoup approfondi les domaines considérés. Par contre l'Étude n'a pas traité de l'état des changes dans la situation financière du Canada, question qui faisait l'objet de la déclaration de M. Douglas l'autre jour. Nous avons l'intention d'y revenir et d'en discuter avec le Comité. Je crois que celui-ci s'est acquitté de son mandat, mais nous poursuivrons les discussions afin de savoir si cette recommandation peut-être appliquée, car nous la soutenons aussi.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Macdonnell.

Through you, Mr. Chairman, to Mr. Ross. I gather there was a difference in that particular recommendation of the report of the study committee and the report of the Independent Review Committee. Are you satisfied that your committee gave adequate consideration to the report of the Independent Review Committee in proposing that you not adopt their recommendation but come up with another one?

• 1150

**Mr. Ross:** Mr. Chairman, I think in this particular case it is not a question of differing with the intent of it; the difference is in terms of how best to disclose the financial transactions of the Government of Canada. We have proposed the statement of Summary of Financial Changes as being what we felt was the best presentation, taking into account, partly I think, traditional practices—we could not ignore those—and taking into account the manner in which the Minister of Finance best feels able to explain his budget. We felt that, in a sense, the Statement of Financial Transaction should follow the same presentation which is considered to be appropriate for purposes of presenting the starting point of the whole process, which is the budget of the Minister of Finance.

We met with the Auditor General's staff as a committee to discuss the alternative recommendations, and I think we are just not persuaded that the type of presentation being proposed would significantly add to the information being submitted to Parliament. In other words, it is a different ordering of the information; it is not different information. I think the difference is one of presentation rather than of significant and substantial disagreement. There is no difference in disclosure; it is how it is disclosed.

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Ross.

Mr. Chairman, one other question to Mr. Ross so that this can be clarified. It may have been covered in earlier hearings, but as Chairman of the Study Committee, are you simply on loan to the Government of Canada for this particular function?

**Mr. Ross:** That is correct, yes.

**Mr. Martin:** The other signatories to the report are full-time employees of the Government of Canada?

**Mr. Ross:** That is correct.

**Mr. Martin:** Just one other question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Martin:** I am not sure to whom this should be addressed—perhaps to Mr. Osbaldeston. If this report moves ahead, would it be incorporated in the Public Accounts for the year ended March 31, 1976, or is that too optimistic?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I think, Mr. Chairman, that is a little optimistic. My recollection is that the Public Accounts are printed about September. The raw material is already in process, if I may describe it that way. I look to Dr. Irvine as the authority on this, but it seems to me that one has to begin at the beginning in order to put many of these recommendations into place. The beginning in this case is with the raw data so that it flows in in such a form that one can come out with the end result.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Merci, monsieur Macdonnell.

Je voudrais maintenant m'adresser à M. Ross. J'imagine qu'il y avait une différence quant à cette recommandation entre le rapport du Comité interministériel et le rapport du Comité d'étude indépendant. Pensez-vous que votre comité ait suffisamment étudié le rapport du Comité d'étude indépendant pour proposer que vous n'adoptiez pas leur recommandation, mais que vous en passiez une autre?

**M. Ross:** Monsieur le président, je crois que nous ne différons pas d'avis sur l'intention, mais sur la façon de divulguer au mieux les opérations financières du gouvernement du Canada. Nous avons proposé cet état sommaire des modifications financières comme étant le meilleur, compte tenu en partie des pratiques traditionnelles et de la façon dont le ministre des Finances pense pouvoir le mieux expliquer son budget. Nous avons pensé que l'État des opérations financières devrait se conformer à la façon dont est présenté au début le budget du ministre des Finances.

Nous avons, au nom du comité, rencontré le personnel de l'Auditeur général pour discuter d'autres recommandations possibles, mais il ne nous semble pas que la solution de rechange proposée fournirait plus de renseignements au Parlement que nous ne le faisons à l'heure actuelle. En d'autres termes, il s'agit d'une façon différente de présenter les renseignements et non d'une différence dans les renseignements eux-mêmes. Il n'y a pas de différence dans la divulgation, mais dans la façon dont les renseignements sont divulgués.

**M. Martin:** Merci, monsieur Ross.

Monsieur le président, j'aurais une autre question à poser à M. Ross afin de clarifier la situation. Peut-être en a-t-on parlé à des séances précédentes, mais j'aimerais savoir si, à titre de président du comité d'étude, vous êtes simplement prêté au gouvernement du Canada?

**M. Ross:** C'est exact.

**M. Martin:** Les autres rédacteurs du rapports sont donc des fonctionnaires à plein temps du gouvernement du Canada?

**M. Ross:** Oui.

**M. Martin:** Une dernière question, monsieur le président.

**Le président:** Allez-y.

**M. Martin:** Je ne sais pas si je dois la poser à M. Osbaldeston. Si le rapport est adopté, est-ce qu'on l'intégrera aux comptes publics de l'année se terminant le 31 mars 1976, ou est-ce que je suis trop optimiste?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je crois, monsieur le président, que c'est être un peu trop optimiste. Si je me souviens bien, les Comptes publics sont imprimés aux environs de septembre et les données brutes sont déjà en train d'être traitées. Je crois que c'est M. Irvine qui est la personne compétente en cette matière. Je crois qu'il faut commencer par le début dans notre cas pour intégrer un grand nombre de ces recommandations et le début dans notre cas ce sont les données brutes; donc, il faut que des résultats en découlent logiquement.

*[Texte]*

There may be other opportunities though. As I mentioned last time, Mr. Chairman, when I spoke to this point, it probably requires two years to complete all the work. Some things can be done almost tomorrow. The way we process new requests and so on can be done tomorrow. Some of the statements such as the final statement of Public Accounts cannot be done until that cycle begins, and it begins with the raw data and proceeds through that year and then the report is issued.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Just to clarify that point. For what fiscal year end do you see the Public Accounts of Canada being published under the new format?

**Mr. Osbaldeston:** I would expect that it would be the fiscal year ending March 31, 1977. Again, I look to Dr. Irvine. Would that be possible?

**The Chairman:** Dr. Irvine.

**Dr. A. G. Irvine (Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada):** Mr. Chairman, if you are talking about the complete implementation, I would not like even to be as optimistic as Mr. Osbaldeston, the reason being that for some of these recommendations there will have to be very considerable changes in systems. Until we have gone into the detailed project review to determine how long these system changes will take, I would not like to give a firm answer.

However, there are other changes here which do not involve large expenditures or great efforts. As Mr. Ross said, some of them are presentational. These are the easiest ones.

I would sincerely hope that we could get a number of them into the public accounts for the year ended March 31, 1977, but because of the study that is required on systems, I would not like to put a date on total implementation. For one thing, I am not quite certain yet at this point in time, Mr. Chairman, for obvious reasons, how many of these recommendations want proof finally to be acceptable. Until we see the final acceptable list it is a little difficult to put an exact time frame on it.

**The Chairman:** Mr. Martin.

• 1155

**Mr. Martin:** I think your response to that one raises a number of interesting questions that perhaps I do not have time to pursue at the moment. But as a sequel to that, and perhaps I should come back to Mr. Osbaldeston on that, when would you see coming before Parliament the first set of estimates based on the changes that will be required, as have been indicated this morning, in the form of the estimates in order to include the proposals contained in the study committee's report?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I just purposely said I in no way wished to get myself in the position of misleading the Committee, so I am giving a judgment in the absence of a thorough examination of the systems and the procedures and the forms that have to be changed and all the rest of it. But as a matter of judgment, I would expect that the majority of the recommendations contained here could be incorporated in the main estimates presented to Parliament next year. The reason I say that, sir, is that we

*[Interprétation]*

Il y a cependant d'autres possibilités qui méritent d'être examiner et, comme je l'ai indiqué la dernière fois lorsque nous avons discuté de cette question, je dirais qu'il faudra probablement deux ans pour terminer tout le travail. Certains points peuvent être réglés tout de suite comme le traitement des nouvelles requêtes. Mais des états tels que l'état définitif des comptes publics ne peuvent être établi avant que ce cycle ne débute c'est-à-dire avant que les données brutes et les recettes ne soient établies pour cette année. Ce n'est qu'ensuite que le rapport pourra être publié.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Pour quelle année financière prévoyez-vous que les comptes publics du Canada seront publiés sous cette nouvelle forme?

**M. Osbaldeston:** Je crois que ce sera pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977. Mais je demanderai à M. Irvine de confirmer?

**Le président:** Monsieur Irvine.

**M. A. G. Irvine (Directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada):** Monsieur le président, pour la totalité de la mise en application, je ne serais même pas aussi optimiste que M. Osbaldeston, car certaines de ces recommandations apportent des modifications considérables au système. Je ne voudrais pas me prononcer avant que nous ayons procédé à l'examen détaillé des projets pour établir combien de temps il nous faudra pour apporter ces modifications au système.

Toutefois, certaines des modifications que nous voyons ici n'entraînent pas de dépenses ou d'efforts extraordinaires et certaines sont simplement des questions de présentation; ce sont donc celles qui seront le plus faciles à appliquer.

J'espérais sincèrement que nous pourrions en intégrer un certain nombre dans les comptes publics se terminant le 31 mars 1977 mais, compte tenu de l'étude qu'il faut faire sur les systèmes, je ne voudrais pas avancer une date définitive pour la totalité de la mise en application. Pour des raisons bien évidentes, monsieur le président, je ne sais pas combien de ces recommandations seront définitivement acceptées.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Je crois que votre réponse soulève des points très intéressants que je n'ai peut-être pas le temps d'examiner pour l'instant. Pour poursuivre dans la même veine, j'aimerais demander à M. Osbaldeston quand il prévoit que les premières prévisions budgétaires seront présentées au Parlement avec les modifications indiquées ce matin et tenant compte des propositions du rapport du comité d'étude?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** J'ai indiqué que je ne voulais d'aucune façon induire le Comité en erreur et mon jugement ne se fonde pas sur un examen approfondi des changements nécessaires dans les systèmes et procédures. Je pense simplement qu'on peut espérer que la majorité des recommandations seront incorporées au budget principal présenté l'an prochain au Parlement. Nous recevons en ce moment les prévisions de programmes des ministères et ce flot s'intensifie en mars. Donc les données brutes commencent

[Text]

are presently receiving from departments their program forecasts; they start to flow in the month of March. So, as you can see, the raw data is already starting to take a certain form, necessarily different, in some parts, from the form proposed here.

The final main estimates would not be printed until December of this year. So in between this point in time and December I would hope that we could massage, change, adjust even the raw data that is already flowing quickly enough to incorporate many if not all of these changes in the main estimates to be tabled a year this month, which would relate to the fiscal year 1977-78.

If I could just give one assurance, if this Committee, Mr. Chairman, accepts all these recommendations, I assure you it is our desire to implement as speedily as possible. We want to clean up.

The Chairman: Your last question, Mr. Martin.

Mr. Martin: I think that is all.

The Chairman: Thank you. Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to follow along from this very point at the moment. What exactly is it, Mr. Chairman, that the Secretary of the Treasury Board wants from this Committee? In other words, the study, as I understand it, Mr. Ross's study, was commissioned, if you want, by the three departments, as evidenced by these three letters in the first page.

It is a sort of combination question, but here we are looking it all over, having a very confusing time most of the time because of the very detailed nature of the study itself. I would like to know just what it is that they envisage we should do, what action is required by us and so what action by us would speed it up or slow it down.

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: Mr. Chairman, could I just take a moment as a preamble, but pertinent to the question?

One must recall that it was nearly two and a half years ago that I appeared before this Committee and undertook to initiate such a study and set out the terms of reference. The reason the departments commissioned that study and the Treasury Board commissioned the study was that the Auditor General's Office had raised a series of questions as to the manner in which the public accounts and the main estimates were presented to Parliament. In my terms of reference I listed 8 or 10 issues that had been raised over the prior few years that properly required explanation on the part of the government as to why they did it, or whether they should continue to do it that way, or if indeed they should not continue to do that way, what changes would be made. So we started out with a series of problems.

• 1200

In examining those problems, and perhaps it is the reason they had not been treated with dispatch earlier, it became very evident, that as stated the body of knowledge about public accounting principles and policies was almost absent in Canada. I think the Auditor General stated to me that there is no book that has been written, if I am correct Jim, on public accounting in Canada. Now that is where we began to examine specific problems raised by the Office

[Interpretation]

à prendre une certaine forme qui est nécessairement en partie différente de ce que nous avons proposé ici.

Le budget principal définitif ne sera pas imprimé avant décembre et jusqu'à cette date j'espère que nous pourrions faire des modifications aux données brutes que nous commençons à recevoir. J'espère que nous procéderons assez rapidement pour incorporer beaucoup, sinon tous les changements prévus dans le budget principal qui sera déposé dans un an exactement ce mois-ci et qui portera sur l'année financière 1977-1978.

Je puis vous assurer, monsieur le président, que si votre Comité accepte ces recommandations, de notre côté nous, sommes décidés à les mettre en vigueur le plus tôt possible.

Le président: C'est votre dernière question, monsieur Martin.

M. Martin: Je crois que c'est tout.

Le président: Merci, Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Merci, monsieur le président.

J'aimerais continuer dans la même ligne. Qu'attend le secrétaire du Conseil du Trésor de notre Comité? En d'autres termes, si je le comprends bien, cette étude de M. Ross a été demandée par les trois ministères comme l'indiquent ces trois lettres que nous avons à la première page.

Il me semble que nous avons là une question difficile à résoudre, compliquée, vu la nature très détaillée de l'étude. Aussi je me demande ce qu'on attend de nous et ce que nous pourrions faire pour accélérer ou ralentir le processus?

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Permettez-moi d'apporter ici un préambule approprié à cette question.

On se souviendra qu'il y a deux ans et demi je comparaisait devant votre Comité. Je décidais d'entreprendre une telle étude et en définissais les termes. Les ministères ont appuyé cette étude et le Conseil du Trésor l'a patronnée parce que le Bureau de l'Auditeur général avait soulevé un certain nombre de questions sur la façon dont les comptes publics et le budget principal étaient présentés au Parlement. Dans le cadre de ce mandat j'ai indiqué huit ou dix questions souvent soulevées depuis quelques années et au sujet desquelles on demandait au Gouvernement de donner des réponses et des explications et on entrevoyait des changements possibles aux méthodes employées. Nous avons examiné une série de questions.

En les examinant et c'est peut-être là la raison pour laquelle elles n'ont pas reçu de réponse plus rapidement—il nous est apparu clairement que nous manquions au Canada d'un ensemble de connaissances sur les principes et les méthodes de la comptabilité publique. Je crois que l'Auditeur général a indiqué qu'il n'existait pas de manuel, ai-je raison Jim, sur les comptes publics au Canada? Nous nous sommes donc lancés dans l'examen de ces questions

## [Texte]

of the Auditor General and in a vacuum of stated policy with the exception, as noted in the Public Accounts, of some decisions made in the nineteen twenties. That is where we had to begin.

So, you find in this study really two elements moving hand in hand. One is a re-statement or a re-examination and then a re-statement or a change in basic policy or basic principles: what is the government of Canada as an accounting identity? That question is addressed as a matter of policy. The study does not purport to have addressed all matters of policy relative to public accounting in Canada or in the federal government, but having addressed the necessary areas of policy—necessary in the sense that you had to address them before you could answer the specific problems—the study group then went on to answer in context of those policy re-affirmations or re-statements, and went on to address some specific problems. Therefore, in making a recommendation to you and to the government they were able to state that given the acceptability of that policy, we then recommend this change.

Now, I repeat, and I think it is very important to keep repeating it because we say that this is only a beginning, we have not yet written, nor has it been written elsewhere in Canada, the definitive volume on government accounting—practices and principles. It simply has not been written. The on going work must, I think, first of all, address itself to that very basic lack.

We, and I say we, the Treasury Board, the accounting profession in Canada, the Auditor General, auditors general of provincial governments, have to address ourself to this issue, because it is only within this context that one can be certain that one is doing the right thing, if I can describe it that way—right in terms of the policies and proposals which you have put forward to the country. So that is the nature of the on-going work. That is why this is not definitive.

Now, why come to the Public Accounts with this study? For these two reasons. One is to do our best to display to the members of Parliament the principles that we would be acting upon inside the government and the principles within which we would ask members of Parliament to consider accounting practices. That is the first thing and I think members are pretty familiar now with some of those principles that are being put forward. Second, as a result of having put them forward, we would then feel able to say to you—we propose the following changes in practice because of the principles stated.

Now, in putting both questions to the Committee—both are put to the Committee, and I think the Auditor General stated it in his remarks—we recognize full well the highly technical nature of this. I guess one of the protections of members of Parliament is for your Officer of Parliament, the Auditor General, to look at these to make sure that the principles really do seem to have a shape and a tone and configuration that is acceptable to Parliament. He has done so and believes they do have that. So that is sort of an assist, if you like, to members of Parliament.

But it is terribly important that at least the basic essence, I suggest Mr. Chairman, of what we are saying be understood by members of Parliament. Our responsibility is to make it understandable. It must be understood to ensure that this fundamental issue of supply and the accounting for supply remains in the hands of Parliament, not in the hands of the bureaucracy or the technocrats.

## [Interprétation]

soulevées par le bureau de l'Auditeur général sans aucun guide, sauf certaines décisions prises au cours des années 1920. Comme l'indiquent les comptes publics. Il nous fallait donc commencer par là.

Vous verrez que dans cette étude nous procédons de deux façons: tout d'abord nous réexaminons la situation du Gouvernement du Canada à titre d'identité comptable? Cette question en est une de politique. L'étude ne prétend pas avoir examiné tous les aspects de politique des comptes publics au Canada ou au sein du gouvernement fédéral, mais elle s'est occupée de certains domaines de politique qui étaient essentiels si on voulait donner des réponses à certains problèmes. Le groupe d'étude a donc voulu réaffirmer ou réexposer les politiques puis il s'est occupé d'examiner certains problèmes définis. Nos recommandations doivent évidemment d'abord être sanctionnées par vous et par le gouvernement sur le plan de la politique.

Je crois qu'il est nécessaire de se répéter ici, mais ne faisons que débiter car, pour l'instant, aucun manuel définitif n'a été écrit au Canada sur les pratiques et les principes comptables du Gouvernement. Le travail qui se fait doit donc tenir compte de cette lacune fondamentale.

Nous, et je dis nous, le Conseil du trésor, la profession des comptables au Canada, l'Auditeur général, les Auditeurs généraux des gouvernements provinciaux, doivent tenir compte de ce fait car ce n'est que dans ce contexte qu'on pourra œuvrer dans la bonne direction pour présenter des propositions au pays. Voilà pourquoi ce travail n'est pas définitif.

Pourquoi alors s'occuper dans cette étude des comptes publics? Eh bien! c'est pour deux raisons: tout d'abord, pour indiquer aux députés quels sont les principes que nous suivrons au sein du Gouvernement et aussi quels sont les principes dont devraient tenir compte les députés lorsqu'ils examinent les méthodes comptables. Je crois que les députés connaissent bien certains de ces principes, ensuite, ayant avancé ces principes, nous nous sentons en mesure de vous proposer des modifications pratiques.

En posant ces deux questions au comité nous avons conscience, et je crois que l'Auditeur général l'a déclaré dans ses remarques, que toute cette étude est d'une nature hautement technique. Je crois que l'Auditeur général vous a donné des garanties que ces principes sont réellement acceptables. Par conséquent, vous, à titre de députés avec la garantie qu'ils sont bien fondés.

Mais il est essentiel que la nature fondamentale de ce que nous disons soit bien comprise par les députés et c'est à nous qu'il incombe de rendre ces choses compréhensibles. Il faut que vous puissiez comprendre le processus pour que le Parlement puisse être assuré de véritablement contrôler la comptabilité des fonds publics. Ce contrôle ne doit pas être entre les mains d'une bureaucratie ou de technocrates.

## [Text]

That is what we have been attempting to do: to tell you the principles that we have been able to evolve, that we think stand the test of time and which the Auditor General thinks are correct. It is to tell you those principles and then to suggest certain changes within those principles.

Now, I do not think members can wrestle with the nicety of that but I do think that members have to wrestle with the generality of it. You see, the government accounting entity is—is that agreeable? The assets should eliminate third party intergovernmental accounting. The entity of accounting of Canada should not be lending money to ourselves, we should eliminate these non-budgetary transactions inside the government.

There are certain basics that members of Parliament are being asked to agree to but you cannot, I grant you, agree to 160 pages of technical work. I think you must rely to some degree upon an officer of Parliament, the Auditor General, in that regard, and I hope, upon the Treasury Board Secretariat and the Treasury Board, if I may be so bold as to put that forward.

**The Chairman:** Your last question for this round, Mr. Clarke.

• 1205

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** But it is only my second, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would remind the Committee we will adjourn at 12:30 so we will have to make our questions short. The answers are long. All right.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, that is one of the problems of course. The answers are necessarily long and so is this study.

What I am really trying to nail down here is what precise action is required before this report and the recommendations of this report and adopted. I do not see anywhere that specifically the Public Accounts Committee or Parliament or the Auditor General are required to approve the recommendations of the study. In other words, it seems to me that the Treasury Board and the other departments can simply take this report, which they have commissioned, and put it into effect without any other action by anybody else. Is that correct?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, in part, it is correct but in part we would have to amend the Financial Administration Act, the UIC Act and a number of other acts, therefore I say it is in part. If we wanted to make those changes as recommended by the studies, the government would have to go to the House with a bill and will have to go to the House with a bill to get Parliament's approval. There are other changes which are indeed administrative display aspects which the government could administratively undertake to put in place without reference to this Committee but as I think I said in my first appearance here, Mr. Chairman, it has not been the practice of the government to do so. They bring these matters to the Public Accounts Committee because it is a question fundamental to Parliament in its broadest sense and therefore the government has always referred these matters here.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, while we have a quorum is it agreed that—we had a very fine presentation by Mr. Ross this morning—the illustration of proposed summary statements in the Public Accounts Canada be tabled as an appendix to our proceedings of this day?

## [Interpretation]

C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire, c'est-à-dire de vous indiquer quels sont les principes que nous avons réussis à établir; principes qui ont subi l'épreuve du temps et que l'Auditeur général juge exact. Nous avons voulu vous indiquer ces principes et proposer certaines modifications dans le cadre de ces principes.

Je ne pense pas cependant que les députés veuillent couper ici les cheveux en quatre, je crois qu'ils veulent rester dans le cadre des généralités. Vous aimerez décider si l'entité comptable gouvernementale vous convient? Vous voudrez éliminer de l'actif la comptabilité intergouvernementale; il ne faudra pas que l'entité comptable du Canada se prête de l'argent à elle-même; nous devrions éliminer ces transactions non budgétaires au sein du Gouvernement. . .

On demande aux députés de se mettre d'accord sur certains principes de base, mais j'en conviens, vous ne pouvez pas approuver 160 pages de travaux techniques. Dans une certaine mesure vous devez vous en remettre à un représentant du Parlement, en l'occurrence l'Auditeur général, ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Conseil du Trésor.

**Le président:** Votre dernière question, monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Mais ce n'est que ma deuxième question, monsieur le président.

**Le président:** Je rappelle au Comité que nous levons la séance à 12 h 30, et il faut donc que nos questions soient brèves. Les réponses sont longues. D'accord.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, c'est évidemment un des problèmes. Les réponses sont forcément longues et cette étude l'est aussi.

J'essaie en effet de déterminer quelles mesures précises sont nécessaires avant que ce rapport et les recommandations qu'il contient soient adoptés. Rien n'indique que le Comité des comptes publics ou le Parlement ou l'Auditeur général doivent approuver les recommandations de l'étude. Autrement dit, il me semble que le Conseil du Trésor et les autres ministères peuvent simplement prendre ce rapport qui a été rédigé à leur demande, et mettre en pratique ses recommandations sans aucune autre intervention. N'est-ce pas?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, vous avez en partie raison mais, d'autre part, il faudrait modifier certaines lois, notamment la Loi sur l'administration financière et la Loi sur l'assurance-chômage. Si nous voulions mettre en vigueur les changements recommandés par l'étude, il faudrait que le gouvernement présente un bill à la Chambre pour obtenir la sanction du Parlement. Il y a d'autres changements qui sont d'ordre administratif et que le gouvernement pourrait mettre en vigueur sans les renvoyer à ce Comité, mais comme je l'ai dit lors de ma première comparution devant ce Comité, monsieur le président, telle n'a pas été la pratique du gouvernement. Comme toujours, ces questions sont soumises au Comité des comptes publics parce qu'il s'agit d'une question de fond ayant trait au Parlement dans le sens le plus large.

**Le président:** Merci. Messieurs, étant donné que nous avons le quorum, acceptez-vous que l'excellent exposé présenté ce matin par M. Ross, et le résumé des changements proposés aux Comptes publics du Canada soient imprimés en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

[Texte]

**Mr. Leblanc (Laurier):** In both languages.

**The Chairman:** In both languages, yes. Thank you, gentlemen.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I have one brief question before I turn to Mr. Joyal. Mr. Osbaldeston, would you think it advisable that this Committee recommend that the study be published as a government document by the Queen's Printer so the document could then be made available and be used by other bodies outside the Government of Canada?

**Mr. Osbaldeston:** Yes, I would welcome that recommendation, keeping questions of economy in mind. I hope that does not put in train some enormous printing process et cetera but I would welcome the direction that, in effect, the government should make this report available to outside parties and indeed I assure you that is our intent. It might be in mimeographed form though.

**The Chairman:** And at a price. Mr. Joyal.

**M. Joyal:** Merci, monsieur le président.

Je voudrais adresser ma question à l'Auditeur général, à la suite de la réponse qui a été donnée à la seconde question de notre collègue M. Clarke, par M. Osbaldeston, sur la difficulté de définir des principes de comptabilité publique dans le système du gouvernement canadien. Ce sujet, je pense, a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Auditeur général du Canada lors de la Conférence annuelle des auditeurs généraux du Canada, au mois de septembre à Québec.

• 1210

A la suite de la publication du Rapport sur l'Étude des Comptes du Canada, on peut y retrouver un certain nombre de principes pouvant présider à la formulation d'éléments de base qui nous permettraient éventuellement d'en arriver à une formulation précise des principes de comptabilité publique. On s'est en effet rendu compte que, finalement, les techniques administratives et de comptabilité que nous avions suivies jusqu'ici étaient celles que l'entreprise privée nous avait enseignées et que cette dernière utilisait. De quelle autre mesure pouvez-vous nous informer, et de quelle autre mesure, croyez-vous, que cette étude devrait être suivie? Car enfin, il faut arriver, dans un laps de temps raisonnable, à une formulation complète des principes de comptabilité publique, principes utiles non seulement au gouvernement du Canada, mais aussi aux gouvernements provinciaux. Comme vous le savez, lors de cette convention annuelle, les provinces ont paru extrêmement intéressées à connaître les développements qu'en donnerait le gouvernement fédéral lui-même, ainsi que les initiatives qu'il prendrait, de manière à exprimer de façon complète les principes de comptabilité publique qui tiennent vraiment compte des besoins de l'administration. Cela me semble être un élément très important pour la suite à donner à cette Étude des Comptes du Canada, parce que si nous avons évidemment un certain rôle à jouer au niveau des dépenses du gouvernement, nous avons également un autre rôle à jouer, rôle qui à mon sens est considérable et que vous assumez également de par vos fonctions, le rapport Wilson a fait des recommandations à ce propos-là, un rôle considérable au niveau de l'assainissement des méthodes de comptabilité publique. Quand on dit assainissement, ce n'est pas nécessairement parce que ce que nous faisons est injuste ou malhonnête, mais simplement parce que ce n'est pas adapté à la réalité dont nous avons le mandat d'en assurer l'opération.

[Interprétation]

**M. Leblanc (Laurier):** Dans les deux langues.

**Le président:** Dans les deux langues, oui. Merci, messieurs.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Avant de donner la parole à M. Joyal, j'ai une brève question. Monsieur Osbaldeston, à votre avis, est-il souhaitable que ce Comité recommande la publication de l'étude par l'Imprimerie de la Reine afin que d'autres organismes, en dehors du gouvernement du Canada, puissent s'en servir?

**M. Osbaldeston:** Oui, j'approuve cette suggestion, compte tenu des impératifs économiques évidemment. J'espère que cela ne déclenchera pas une avalanche d'imprimés, mais à mon avis il est souhaitable que le gouvernement mette ce rapport à la disposition d'autres organismes, et je vous assure que telle est notre intention. Cependant on pourrait le photocopier.

**Le président:** Et qu'on en fixe le prix. Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to put my question to the Auditor General, in view of Mr. Osbaldeston's reply to Mr. Clarke's second question about the difficulty of defining public accounting principles in the Canadian Government system. This subject was I believe given special attention by the Auditor General of Canada at the annual conference of Auditors General of Canada, held last September in Quebec City.

In the report on the study of the accounts of Canada that has now been published, one finds a number of principles that might guide us in formulating basic elements which might possibly enable us to formulate precise public accounting principles. There is now in fact some awareness that administrative and accounting techniques that we had used until now were those that private enterprise had taught us and that were used in the private sector. What other measures can you tell us about and what other measures in this study do you feel should be adopted? Because we must, within a reasonable time, establish a complete set of public accounting principles, that will be useful not only for the Government of Canada but also for provincial governments. As you know, at that annual conference the provinces appeared to be greatly interested in learning about the initiatives that the federal government would take with regard to setting forth a complete set of public accounting principles which truly take administrative needs into consideration. In my view, that is a very important aspect that should follow on from this study of the accounts of Canada because if we do have an obvious role to play in watching over government expenditures, we do have another role; in my opinion it is an important one, one which you also assume and about which the Wilson Report makes precise recommendations, and that is the cleansing of public accounting methods. When I use the word cleansing, I do not imply that what we are doing is unjust or dishonest, but simply that it has not been adapted to the reality over which we have a mandate to watch and to ensure that things function.

## [Text]

Est-ce que vous pouvez nous dire où vous en êtes rendus présentement?

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I will try to make my remarks brief because this is a rather long story even in the short space of two and a half years, as Mr. Joyal stated and as Mr. Osbaldeston referred to this question.

Two years ago, almost three years ago I guess, I was invited to address the Order of Chartered Accountants of Quebec and I, at that point, drew to the attention of those present, which numbered some 1,000 persons, the fact that I was disturbed as a chartered accountant to find so little that had been done in research by the Canadian Institute of Chartered Accountants or chartered accountants per se in the whole field of government accounting and auditing. The response of the CICA came in the form of a discussion with the then president and an inquiry by the Director of Research as to what would be appropriate to commence to respond to this challenge.

A task force was established ultimately under the chairmanship of Mr. Glenn Ross with representation of three levels of government. Mr. Ross could give you more detail, if desired. The task force rendered its preliminary report, I am told, within the past six weeks or perhaps a little longer than that. They were requested to continue their study leading to the question of whether or not a standing committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants should be established on the question of government accounting and auditing studies.

This, we felt, was a step in the right direction because the CICA does have a national responsibility in terms of good corporate accounting principles and, of course, its members, a good portion of which, more than half, probably continue in public practice to express opinions on financial statements, so they are an authoritative body. I merely put that on record in response to Mr. Joyal's question, Mr. Chairman.

Turning now to our own federal government problems, I established an advisory panel to me over a year ago, headed by, I think it is fair to say, one of the most eminent accountants and authors on Accounting Principles in Canada, namely Mr. Ross Skinner. I was successful in persuading several other eminent accountants, including Mr. Glenn Ross who has a great reputation in the field of government accounting in Canada, to become a member of that panel.

This panel considered our views on the very statement that has now been a subject of several meetings of this Committee, the Study of the Accounts of Canada, to be sure that in expressing our opinions we did not overlook any important principles that should be thought about. When I discovered six weeks ago that the CICA had asked the task force to continue for what I suspect will be another year or longer before they set up or decide whether or not they are going to set up a committee, I conferred with the chairman of our panel, Mr. Ross Skinner, and we have added one more member to this group and we have decided that this group should now be termed, The Independent Committee on Government Accounting and Auditing Standards.

## [Interpretation]

Can you tell us how things stand at the present time?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, j'essayerai de donner une réponse brève car c'est une longue histoire, même si elle n'a duré que deux ans et demi, comme l'ont dit M. Joyal et M. Osbaldeston.

Il y a presque trois ans, on m'a invité à prononcer un discours devant l'Association des comptables agréés du Québec, au cours duquel j'ai signalé aux mille personnes présentes, qu'en tant que comptable agréé, je m'inquiétais beaucoup de constater que l'Institut canadien des comptables agréés, et les comptables agréés en général avaient fait si peu de recherches dans le domaine de la comptabilité et de la vérification des finances publiques. L'Institut a répondu au cours d'une discussion qui s'est alors engagée avec le président, et le directeur des recherches a demandé quelle serait la meilleure façon de procéder.

On a créé un groupe d'étude, présidé par M. Glenn Ross et qui réunissait des représentants des trois niveaux de gouvernement. M. Ross pourrait vous donner plus de détails, si vous voulez. Ce groupe d'étude a soumis son rapport préliminaire il y a six semaines ou un peu plus. On lui a demandé de poursuivre ses travaux dans le but de déterminer la nécessité de créer un comité permanent de l'Institut canadien des comptables agréés qui serait chargé d'étudier la comptabilité et la vérification des finances publiques.

A notre avis, il s'agissait d'un progrès parce que l'Institut est en effet responsable, à l'échelle nationale, des principes de la comptabilité commerciale et cette responsabilité s'étend évidemment à ses membres, dont plus de la moitié continue à exprimer professionnellement son opinion sur des états financiers; il s'agit donc d'un organisme qui fait autorité. Je ne donne cette explication que pour répondre à la question de M. Joyal, monsieur le président.

Si nous passons maintenant aux problèmes de notre gouvernement fédéral, j'ai créé un comité consultatif il y a plus d'un an, dont le président, M. Ross Skinner, est un des comptables les plus renommés au Canada. J'ai réussi à persuader plusieurs comptables éminents, y compris M. Glenn Ross, qui s'est acquis une grande réputation dans le domaine de la comptabilité gouvernementale, de devenir membres de ce comité.

Le comité a étudié nos observations sur le document à l'étude qui concerne les comptes du Canada, afin de s'assurer que nous ne négligeons aucun principe important. Quand j'ai appris il y a six semaines que l'Institut canadien des comptables agréés avait demandé que le groupe de travail poursuive ses travaux pour une année ou même plus, avant de déterminer la nécessité de créer un comité, j'en ai discuté avec le président de notre propre comité, M. Ross Skinner, et nous avons recruté un autre membre; nous avons ensuite décidé que le nom du groupe serait dorénavant: comité indépendant sur les normes de vérification et de comptabilité gouvernementales.

[Texte]

Mr. Joyal was present at the meeting last September to which he refers, the meeting of legislative auditors of Canada. It was the third time we met. It was in Quebec City. He can testify, as can I, that there is a terrific thirst on the part of the representatives of the provinces for an authoritative guide which can be referred to in principles which have been discussed for the last several meetings by this Committee.

So we, in our office, are doing our best to progress this issue. As I am sure we would understand, there is not quite the same incentive for chartered accountants to train themselves in the field of governmental auditing and accounting principles because they are, after all, primarily deriving their revenue from the private sector, as one would expect. So I think we in government at all levels and in all areas—and I am sure I speak for the gentleman on my right, who holds a very important position in these matters—should join forces in trying to work towards an authoritative statement.

I think Mr. Osbaldeston and Mr. Glenn Ross have already indicated that what this study represents, which we applaud and have endorsed, is not the end but the beginning. It is shocking in a way—and I think it confirms my own statement—that nothing similar has been done really since 1920. I think no more evidence than that is needed that this is a very necessary thing but it is certainly not the end.

When this Committee in the next few weeks starts to consider sections of our report, you will find recommendations relating to the Estimates and the Public Accounts of Canada. So I would express the view that this is an ongoing activity. I am delighted that the study took place, but I think we can make faster progress in future by a dialogue among those concerned and with proper representation from all bodies that are connected. We, in the Auditor General's Office, are quite prepared to devote our resources to advance this objective. I would let the Secretary of the Treasury Board speak for himself, but I think it is a tremendously important national objective to get this sort of thing under way.

Now, I hope I have not taken too long, Mr. Chairman, but this is a question in which I am deeply interested, and I feel it is our responsibility to do what we can to further these objectives.

The Chairman: Mr. Joyal.

Mr. Joyal: I am entitled to another question?

The Chairman: Yes.

Mr. Joyal: I would like to come back to one aspect of the Financial Administration Act with which all members of Parliament have had difficulties in the past, and I am referring to Schedules A, B, C and D.

In your report, you mention in paragraphs 6.1 and 6.2, in paragraph 6.1 in particular, that some of the crown agencies do not come under your scrutiny in terms of auditing; there are eight of them. And in the reports on the Accounts of Canada there are some principles stated which would, if they are implemented or given effect, change some classifications in terms of Schedules A, B, C and D, of course. Some of the Crown agencies and some of the corporations mentioned, for instance, in Schedule C—and I give it only as an example—the National Battlefields Commission

[Interprétation]

M. Joyal était présent à la réunion qu'il mentionne, en septembre dernier, la réunion des vérificateurs législatifs du Canada. C'était la troisième fois que nous nous rencontrions. La dernière réunion a eu lieu à Québec. Il peut témoigner, comme moi-même, que les représentants des provinces aimeraient bien obtenir un guide qui ferait autorité et auquel ils pourraient se rapporter quant aux principes discutés au cours des dernières réunions du Comité.

Nous faisons de notre mieux, à notre bureau, pour en accélérer la publication. Il va sans dire que les comptables agréés ne sont pas aussi motivés à se former au travail de la vérification et aux principes comptables du gouvernement, puisqu'après tout ils reçoivent surtout leur salaire du secteur privé, nous le savons tous. Par conséquent, nous, au gouvernement, à tous les paliers et dans tous les domaines, je suis certain de parler au nom de celui qui est à ma droite, et tous ceux qui détiennent un poste important dans ce domaine, devraient collaborer pour aboutir à une déclaration qui ferait autorité.

MM. Osbaldeston et Glenn Ross ont déjà mentionné que cette étude était un début et non pas une fin; nous sommes tous d'accord. Je suis un peu scandalisé en fait que rien de semblable n'ait été vraiment commencé avant 1920. Nous n'avons pas besoin d'autres preuves; c'est une chose nécessaire et ce ne sera certainement pas la fin de nos efforts.

Lorsque le Comité commencera à étudier, au cours des prochaines semaines, les articles de notre rapport, vous y trouverez des recommandations concernant le Budget et les Comptes publics du Canada. C'est donc, à mon avis, une activité permanente. Je suis très heureux que cette étude ait été faite. Nous pouvons quand même faire des progrès plus rapides à l'avenir si ceux qui sont intéressés peuvent dialoguer et si des instances sont présentées par tous les organismes engagés. Nous sommes prêts, au bureau de l'Auditeur général, à consacrer nos ressources pour atteindre le plus vite possible ces objectifs. Je vais laisser le secrétaire du Conseil du Trésor parler en son propre nom, mais je dois souligner que le début de cette activité représente un objectif national très important.

J'espère n'avoir pas pris trop de temps, monsieur le président, cette question m'intéresse profondément. Nous avons une responsabilité à cet égard et aussi dans la poursuite de ces objectifs.

Le président: Monsieur Joyal.

M. Joyal: Puis-je poser une autre question?

Le président: Oui.

M. Joyal: J'aimerais revenir à un aspect de la Loi sur l'administration financière qui a donné du fil à retordre aux députés du Parlement par le passé. Je veux parler des annexes A, B, C et D.

Dans ce rapport, vous mentionnez les paragraphes 6.1 et 6.2, vous dites au paragraphe 6.1 en particulier, que tels organismes de la Couronne ne relèvent pas de vous quant à la vérification de leurs comptes. Il y en a huit; dans les rapports des comptes du Canada, nous trouvons certains principes qui, s'ils étaient appliqués ou en vigueur, changeraient certaines classifications dans les annexes A, B, C et D. Certains organismes de la Couronne, certaines sociétés mentionnées, par exemple à l'annexe C, je le cite comme exemple, la Commission des champs de bataille nationaux,

• 1215

[Text]

should be, according to my own interpretation of those principles, in Schedule B rather than in Schedule C, and so on.

On the other hand, some of the Crown agencies, instead of keeping their independent status, should become more government bodies as such, and come under the direct scrutiny of the ministers, and so on, and be involved in the usual examination that comes through for such agencies.

I wonder if at this stage—and I will address my question to Mr. Osbaldeston—it is possible for you to give us a statement of what kind of change you encountered according to the principles that are contained or expressed in this study to review the classifications under those annexes of the Financial Administration Act.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I pause for a moment, Mr. Chairman, to consider that. It is not my view that the Study of the Accounts of Canada, as presently presented, requires, just on the face of it, a change in those schedules, just on the face of it. That is the first point.

The second point is whether those schedules should be changed, leaving aside the study of the Accounts of Canada.

• 1220

I guess my reaction to that, Mr. Chairman, would be probably, that if there was a firmer base of agreed upon policy relative to public accounting in Canada, probably that would ensue. Certain principles then would have been offended by, if one put a corporation in one schedule as opposed to another schedule.

That is sort of the problem we had at the beginning of this. When you look at a particular problem, or what you think is a problem, you then ask whether it is really a problem, and what the principle is that is being offended against. And, unless you have a stated principle, you cannot be sure that you have a problem, if I can describe it that way. To put it another way, Mr. Chairman, each of those Crown corporations was put on a schedule at the time, with considerable thought. If I may throw a dart at the dart board, that just did not happen. Even though I was not here when they were put on the schedules, I am sure that we would all agree that just does not happen. They were put as an a) or a b) or a c) or a d) after considerable thought and for a purpose—it was thought to be the right place to put that corporation, given all the surrounding facts. But I repeat, that if there had been an agreed upon body of policy relative to the Public Accounts of Canada and the nature of public accounting, perhaps that decision would have been different. Therefore, if we do get an agreed upon body of policy, perhaps one would want to adjust those schedules. And I will even go one step further. Even in the absence, perhaps, of a full body of policy relative to government accounting, it is quite conceivable to me that some of those schedules should be changed—quite. And I do not want to be specific; I just mean that because of the way it has come about it is quite conceivable to me that on a re-examination one would reach the conclusion that there should be some shifts, even in the absence, just on an odd priority pragmatic basis.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Mr. Ross, would you have any comment on that particular point, since it refers in a way to your presentation this morning?

[Interpretation]

devrait faire partie, selon mon interprétation des principes, de l'annexe B plutôt que de l'annexe C.

Par ailleurs, d'autres organismes de la Couronne, au lieu de garder un statut indépendant, devraient devenir des organismes gouvernementaux, relever directement des ministres et faire partie de l'étude habituelle qui se fait pour de tels organismes.

Je me demande si à ce moment-ci, et je pose ma question à M. Osbaldeston, il serait possible de nous dire quelle sorte de changements vous prévoyez, selon les principes contenus ou exprimés dans cette étude, pour réviser les classifications contenues dans les annexes de la Loi sur l'administration financière.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Donnez-moi un instant pour y réfléchir. Je ne crois pas que l'Étude des comptes du Canada, telle qu'elle est présentée, exige un changement dans les annexes. Voilà mon premier point.

Le deuxième point est de savoir si ces annexes devraient être modifiées, en mettant de côté l'étude des comptes du Canada.

Ma réaction, monsieur le président, serait probablement que s'il y avait une base plus solide d'accord sur la politique concernant les Comptes publics du Canada, ce serait probablement ainsi. On faillirait à certains principes si une société était placée dans une annexe plutôt qu'une autre.

C'est le genre de problème que nous aurions au départ. Lorsque vous considérez un problème, ou ce que vous croyez être un problème, vous vous demandez si vraiment il s'agit d'un problème, à quel principe on a failli. A moins d'avoir un principe vraiment énoncé, vous ne pouvez pas vraiment être sûr d'avoir un problème si je peux m'exprimer ainsi. Autrement dit, monsieur le président, chacune de ces sociétés de la Couronne ont été placées dans une annexe, après mûre réflexion. Ce n'est pas ce qui s'est passé. Même si je n'étais pas là lorsqu'elles ont été placées dans des annexes, je suis certain que ce n'est pas ce qui s'est passé, et vous en conviendrez tous. Elles ont été classées comme a) b) ou c) ou d) après mûre réflexion comme je l'ai dit et pour certaines raisons. On a pensé que c'était le bon endroit pour chaque société, à cause de tous les faits qui s'y rapportaient. Mais je le répète, s'il y avait eu un organisme chargé des politiques concernant les Comptes publics du Canada et la nature de la comptabilité, peut-être que cette décision aurait été différente. Ainsi, si nous n'avons pas d'organisme reconnu en matière de politiques, il s'agira peut-être tout simplement de rectifier ces annexes. J'irais même un peu plus loin, en l'absence d'un comité plénier chargé des politiques concernant la comptabilité gouvernementale, certaines de ces annexes doivent être changées. Je le comprends très bien. Je ne veux pas être précis, étant donné la façon dont les choses se sont présentées, il est tout à fait concevable qu'après avoir réexaminé les activités d'une société, on en vienne à la conclusion qu'il doit y avoir des modifications, même en se fondant sur des priorités un peu pragmatiques.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Osbaldeston. Monsieur Ross, avez-vous des remarques à ce sujet qui découlent de votre exposé de ce matin?

[Texte]

**Mr. Ross:** I think I would only refer to page 45 of our Report. What we have said here, in the bottom paragraph, is that if we use this definition of A and B as part of the Government of Canada and C and D as not then we have made the statement that the criteria used for purposes of classifying Crown corporations become important. And we state that among the criteria for C and D corporations should be economic and financial characteristics which differ from those normally associated with government.

The problem with a study of this nature is that you have to be very careful, of course, to not let the accounting rules dictate everything else. In other words, the accounting rules should reflect the facts of life and not dictate them. We felt that it would be inappropriate in our study, having made the distinction, unless we were prepared to do a complete study of all the other considerations other than accounting, and it would be very rash for us to suggest that there is a change that is in order.

But I think what, as Mr. Osbaldeston has suggested, we feel is important is that those who make the decision should take into account the accounting rules which we are suggesting here, and they should be at least one of the governing criteria that affect that decision. In other words, there should be good cause to do otherwise.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ross.

My last questioner for today's meeting will be Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is that point that Mr. Ross has touched on that is of concern to me. It appears that we are making good progress in the debate on accounting technique, but it is these other criteria that I think are every bit as important, if not more important.

We are presented with a budget and the budget carries figures and shows increases over the previous budget, then we get a statement of public accounts and we find appropriations lapsing, and, although it might be just my type of mind, I sense a general lack of quality and control over the inputs to the budget, I sense a general lack of attention and care of public moneys and in the use of them and in the management of them. I would like to see come out of this some kind of a standard and a measure for us in Parliament to judge the management of these figures as they come back through the improved accounting process.

• 1225

What can a Parliamentarian really do or a member of Parliament do when the President of the Treasury Board tables his estimates annually and he makes the general statement that the policy is one of restraint. Where can we get at the backup and the quality of input and the quality of expenditure, and where can the member of Parliament question items and detail behind the vote and, if there is something that obviously is not correct, what are the mechanics of removing it? This is of concern to me and...

**The Chairman:** Do you have any comment on that observation, Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, by comment would be that one gets at that issue when the Main Estimates are referred to the various committees for examinations. The accounts and the proposed budget of every department is referred to a committee of Parliament for review. We do our best in terms of the format to bring forward the

[Interprétation]

**M. Ross:** Je voudrais vous renvoyer à la page 46 de notre rapport. Nous disons, au dernier paragraphe, que si les définitions de A et B désignent ce qui fait partie du gouvernement du Canada et C et D ce qui n'en fait pas partie, les critères de classification des sociétés de la Couronne deviennent très importants. Nous déclarons également que les critères énumérés aux annexes C et D devraient comprendre, entre autres, des caractéristiques économiques et financières qui diffèrent de celles qui sont associés généralement avec le gouvernement.

Le problème, dans une étude de ce genre, c'est qu'il faut être très prudent évidemment pour ne pas laisser les règles de comptabilité dicter tout le reste. Autrement dit, les règles de comptabilité doivent traduire les faits de la vie et non pas les dicter. Une fois que nous avons fait cette distinction et à moins d'être disposé à faire une étude complète de toutes les autres considérations à part la comptabilité, il est difficile pour nous, de proposer des changements.

Mais nous croyons, comme l'a suggéré M. Osbaldeston, que ce qui est important c'est que ceux qui prennent des décisions tiennent compte des règles de comptabilité que nous proposons ici, que cette décision repose sur un critère au moins. Autrement dit, il faudrait qu'il y ait une très bonne raison pour faire autrement.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Ross.

La dernière personne sur ma liste est M. Huntington.

**M. Huntington:** Merci beaucoup, monsieur le président. C'est justement l'argument de M. Ross qui m'intéresse. Il me semble que nous progressons dans cette discussion des méthodes comptables, mais ce sont les autres critères qui me semblent aussi importants sinon plus.

On nous présente un budget, un budget avec des montants, et des augmentations sur le budget précédent. Nous recevons un bilan des comptes publics, nous y trouvons des crédits qui s'annulent et, même si je les comprends, je sens qu'il y a un manque de qualité et de contrôle sur les entrées au budget, en général un manque d'attention et de soin dans la manipulation des comptes publics, dans leur utilisation et dans leur gestion. J'aimerais qu'on dispose d'un critère qui nous permettrait à nous, députés, d'évaluer la gestion de ces chiffres après que l'on aura amélioré les méthodes comptables.

Que peut un parlementaire lorsque le président du Conseil du Trésor dépose chaque année ses prévisions budgétaires et affirme dans sa déclaration que sa politique est une politique de restriction. Où peut-on découvrir la validité d'une dépense, où peut-on contester les crédits et détails d'un poste budgétaire et s'il y a quelque chose d'évidemment faux, comment doit-on procéder pour faire apporter une correction? Cela me préoccupe et...

**Le président:** Pouvez-vous commenter cette observation, monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** Il est possible de discuter ces divers points lorsque le budget des dépenses est renvoyé aux divers comités pour étude. Les comptes et le budget proposés pour chaque ministère sont renvoyés au comité pertinent. Nous faisons de notre mieux pour présenter clairement tous les renseignements intéressants et tentons

[Text]

pertinent information and we do our best to point out any changes that have occurred or any pluses or minuses that might be involved. I think it is at that point, Mr. Chairman, that members of Parliament have to zero in on the department and the managers and the ministers to call for an accounting of their actions.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, with all due respect to Mr. Osbaldeston, as a member of Parliament going into a committee on Miscellaneous Estimates or on Estimates, you go into a 10-minute routine and you cannot finish an examination in detail of any one aspect. I have yet to see where, if there was something in a vote you did not like, the Committee could even have the mechanics of removing that aspect. I have not, in the two years I have been here, seen any opportunity for the committee system to examine in detail or members on committees to have the research back of questions that have to be asked on some of the votes. As a member of the Opposition, to me the committee system on the examination of estimates and supplementary estimates is a total failure and it is a farce. I do not think I can accept your reply, with all due respect, sir. I think this is the heart of the failure of the committee system right on this point. There is no way I can see that we can get at performance and standard and quality of management and I suspect, in the homework I have been doing, that this is at least one area of very serious concern to me.

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I am not the witness, but . . .

**The Chairman:** I construed your hand being up as a supplementary question.

**Mr. Leblanc (Laurier):** At one time I was the Chairman of the Miscellaneous Estimates Standing Committee, and part of what Mr. Huntington has been saying is true, the part regarding the supplementary estimates. With regard to the main estimates, I cannot agree with you because, regarding the main estimates, we start studying them in the month of March. We have March, April and May and, on top of that, with some new rules that were accepted, by all parties, we can tackle in the House, as we used to do at one time, any estimate that the Opposition member wishes.

So maybe you have been frustrated at one time, but if you go to the Standing Committee on Broadcasting you can get after Radio Canada or CBC any time and get to the bottom of anything you want to. They have to answer. You have three months to do that; no problem. The steering committee of each committee is going to organize all the sessions of all the committees, and any particular interest that you have, you can go to the specific committee and ask all your questions.

**The Chairman:** Any further questions for this meeting?

• 1230

**Mr. Huntington:** That whole area of what action can be taken by the House under the present system to control spending, either by the reduction or the elimination of some expenditures, is still of great concern to me. With all due respect, sir, I have yet to see the mechanism of getting at that and for a member of Parliament to criticize or have some idea of quality of performance and standard of management that we have.

[Interpretation]

d'expliquer le mieux possible toutes les modifications, augmentations ou réductions apportées. C'est à ce moment-là, monsieur le président, que les députés doivent examiner à la loupe les activités des ministères et de leurs administrateurs et demander au Ministre de rendre des comptes.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je veux bien croire M. Osbaldeston mais j'aimerais lui rappeler, comme je suis membre du Comité des prévisions budgétaires en général, que chacun d'entre nous a droit à 10 minutes si bien qu'il nous est impossible de vraiment approfondir un sujet. D'ailleurs, même si un crédit nous déplaçait, je n'ai aucune idée de la façon dont le Comité pourrait procéder pour le faire modifier. Il y a deux ans que je suis membre de ce Comité et il ne m'a pas encore été donné de voir comment en comité on peut poser des questions réellement pertinentes dans le cas de certains crédits. Je suis membre de l'Opposition et, à mon avis, le système des comités, lorsqu'il s'agit de l'étude des prévisions budgétaires et du budget supplémentaire, c'est une comédie. Sauf votre respect, monsieur, je n'admets pas votre réponse. C'est précisément là-dessus qu'a choppe le système de comités. Rien ne nous permet de connaître vraiment la qualité de l'administration et cela m'inquiète beaucoup.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Je ne suis pas témoin mais . . .

**Le président:** Je croyais que vous vouliez poser une question supplémentaire.

**M. Leblanc (Laurier):** J'ai déjà été président du Comité permanent des prévisions budgétaires en général et je peux dire que M. Huntington a en partie raison lorsqu'il s'agit du budget supplémentaire. En ce qui concerne le budget des dépenses, je ne suis pas d'accord avec lui car nous commençons son étude en mars et la terminons souvent à la fin de mai. Par dessus le marché, suite à l'adoption par tous les partis de nouveaux règlements, nous pouvons discuter en Chambre de n'importe quelle prévision budgétaire si un membre de l'Opposition le désire.

Vous vous êtes peut-être déjà trouvé frustré une fois mais si vous allez au Comité permanent de la Radiodiffusion, vous pourrez vous rendre au fond de n'importe quelle question touchant Radio-Canada ou CBC. Leurs représentants sont obligés de vous répondre, et vous avez trois mois pour leur poser des questions. Le comité directeur de chaque comité organise toutes les séances des comités et, selon votre intérêt, vous pouvez assister à celle qui vous plaît pour poser vos questions.

**Le président:** y a-t-il d'autres questions maintenant?

**M. Huntington:** Les mesures que peut adopter la Chambre en vertu du contrôle actuel des dépenses, soit en diminuant soit en supprimant certaines d'entre elles, me préoccupent beaucoup. Je ne comprends pas encore comment il me faudrait procéder pour découvrir et critiquer la qualité de l'administration.

[Texte]

**The Chairman:** I think your comment and the one supporting it is of concern to all members and it is obviously of concern to the government itself, or else they would not have authorized these extensive studies.

**Mr. Huntington:** One other question.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Huntington:** We had mentioned something about a critical path. Is that available?

**Mr. Osbaldeston:** It is not available but it is being prepared.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**Mr. Osbaldeston:** We will get it to yourself and send a copy, if you like, to the Chairman. The member had asked that we prepare a critical path showing how a decision relative to expenditure is made and how it proceeds through the system, indicating where it appears in the accounts, Main Estimates, etc., so that visually one can see this process. That is being prepared, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. I would mention that our next meeting is scheduled for Thursday, February 26, 1976, when we will complete dealing with Parts IV and V of the Auditor General's Report, Financial Statements of Canada and comments thereon by the Auditor General. Hopefully we can also finish our questioning of the Auditor General's statement as presented to us on February 10. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

**Le président:** Tous les membres partagent votre inquiétude, le gouvernement aussi d'ailleurs puisqu'il a autorisé ces études exhaustives.

**M. Huntington:** Une dernière question.

**Le président:** Allez-y.

**M. Huntington:** Vous avez parlé d'un cheminement critique. Quel est-il?

**M. Osbaldeston:** Ce n'est pas encore terminé mais c'est en voie de l'être.

**M. Huntington:** Merci.

**M. Osbaldeston:** Nous vous en verrons un exemplaire ainsi qu'au président s'il le désire. Les membres nous ont demandé de préparer un cheminement critique montrant comment on décide d'une dépense puis quelle procédure en découle. On montre aussi où la dépense figure dans les comptes publics, les prévisions budgétaires, etc. Le cheminement est donc visualisé. C'est en voie de préparation, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci.

**Le président:** Merci messieurs. Je vous rappelle que notre prochaine séance aura lieu le jeudi 26 février 1976. Nous terminerons alors les parties IV et V du rapport de l'Auditeur général, états financiers du Canada et commentaires de l'Auditeur général. Nous espérons alors finir de poser nos questions au sujet de la déclaration que nous a faite l'Auditeur le 10 février. La séance est levée.



APPENDIX "BBB"

ILLUSTRATION  
OF  
PROPOSED SUMMARY STATEMENTS  
IN THE  
PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA

TUESDAY, FEBRUARY 17, 1976

ACCOUNTS OF CANADA  
PROPOSALS FOR SUMMARY REPORTS

OBJECTIVES BEHIND CHANGES PROPOSED

1. To ENSURE UNIVERSE COVERED IS APPROPRIATE BY PROVIDING DEFINITION.
2. To DIRECT ATTENTION TO SIGNIFICANT ITEMS AND TO REDUCE POSSIBILITY OF MISLEADING INFORMATION.
3. To MAKE RULES EXPLICIT SO THAT IT WILL BE MORE EVIDENT WHEN DEPARTURES ARE INTRODUCED IN THE FUTURE.
4. To PROVIDE BASIS FOR IMPROVED EXPLANATION OF PRACTICES IN THE PUBLIC ACCOUNTS.

- SUMMARY STATEMENT OF TRANSACTIONS
- STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES
- STATEMENT OF EXPENDITURE AND REVENUE

## EXHIBIT 1

GOVERNMENT OF CANADASUMMARY STATEMENT OF TRANSACTIONS

|      |                                                              | Fiscal Year |         |
|------|--------------------------------------------------------------|-------------|---------|
|      |                                                              | 1973-74     | 1972-73 |
|      |                                                              | \$ Million  |         |
| I.   | <u>BUDGETARY TRANSACTIONS</u>                                |             |         |
| A.   | Revenues .....                                               | 21,864      | 18,821  |
| B.   | Expenditures .....                                           | -23,425     | -19,754 |
|      | Surplus or deficit (-) .....                                 | - 1,561     | - 933   |
| II.  | <u>NON-BUDGETARY TRANSACTIONS</u>                            |             |         |
| A.   | Loans, investments and advances .....                        | - 1,376     | - 1,584 |
| B.   | Annuity, insurance and pension accounts .....                | 1,030       | 892     |
| C.   | Other transactions .....                                     | 443         | 369     |
|      | Net Source or requirement (-) .....                          | 97          | - 323   |
|      | <i>Total transactions (excluding foreign exchange)</i> ..... | - 1,464     | - 1,256 |
| III. | <u>FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS</u>                         | 76          | - 130   |
|      | <i>Total transactions</i> <sup>1</sup> .....                 | - 1,388     | - 1,386 |
| IV.  | <u>UNMATURED DEBT TRANSACTIONS</u>                           | 199         | 1,785   |
|      | <i>Change in cash balance</i> <sup>2</sup> .....             | - 1,189     | - 399   |
| V.   | <u>LEVEL OF CASH BALANCE AT END OF PERIOD</u>                | 810         | 1,999   |

<sup>1</sup> Cash requirement (-)<sup>2</sup> Cash decrease (-)

## SUMMARY STATEMENT OF TRANSACTIONS

(INTENT IS THAT THIS WILL BE THE PRIMARY STATEMENT, NOT A SUPPLEMENTAL STATEMENT.)

### IT CONTAINS FOUR SIGNIFICANT TOTALS:

1. NET BUDGETARY SURPLUS (OR DEFICIT).
2. NET AMOUNT OF NON-BUDGETARY TRANSACTIONS.
3. NET FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS.
4. NET OF UNMATURED DEBT TRANSACTIONS.

PLUS ONE CONSEQUENT TOTAL, NAMELY CASH BALANCE.

N.B. - ALL OF THESE TOTALS ARE SIGNIFICANT.

## EXHIBIT 1

## GOVERNMENT OF CANADA

## DETAILED STATEMENT OF TRANSACTIONS

|                                               | Fiscal Year |         |
|-----------------------------------------------|-------------|---------|
|                                               | 1973-74     | 1972-73 |
|                                               | \$ Million  |         |
| <b>BUDGETARY TRANSACTIONS</b>                 |             |         |
| <b>A. Revenues</b>                            |             |         |
| Tax revenues                                  |             |         |
| Personal income tax                           |             |         |
| Deductions at source                          | 7,404       | 6,856   |
| Other collections                             | 1,822       | 1,523   |
| Corporate income tax                          | 3,710       | 2,920   |
| Non-resident tax                              | 324         | 292     |
| Sales tax                                     | 3,591       | 3,052   |
| Other excise taxes                            | 408         | 400     |
| Oil export tax                                | 287         | —       |
| Excise duties                                 | 686         | 638     |
| Customs import duties                         | 1,384       | 1,182   |
| Estate tax                                    | 14          | 61      |
| Total tax revenues                            | 19,630      | 16,924  |
| Non-tax revenues                              |             |         |
| Return on investments                         |             |         |
| CMHC — interest and remitted profits          | 400         | 367     |
| FCC — interest                                | 79          | 77      |
| Exchange Fund — remitted profits              | 220         | 203     |
| Bank of Canada — remitted profits             | 373         | 301     |
| Other                                         | 417         | 317     |
|                                               | 1,489       | 1,265   |
| Postal revenues                               | 480         | 470     |
| Other                                         | 265         | 162     |
| Total non-tax revenues                        | 2,234       | 1,897   |
| TOTAL REVENUES                                | 21,864      | 18,821  |
| <b>B. Expenditures</b>                        |             |         |
| Agriculture                                   | 438         | 337     |
| Energy, Mines and Resources                   | 342         | 171     |
| Oil price stabilization                       | 157         | —       |
| Other                                         | 185         | 171     |
| External Affairs                              | 435         | 383     |
| Finance                                       | 4,616       | 3,963   |
| Public debt charges                           | 2,565       | 2,288   |
| Fiscal transfers and contracting-out payments | 1,874       | 1,501   |
| Other                                         | 177         | 174     |
| Industry, Trade and Commerce                  | 400         | 412     |
| Manpower and Immigration                      | 1,990       | 1,854   |
| Development and utilization of manpower       | 699         | 715     |
| Unemployment Insurance Commission             | 1,226       | 1,080   |
| Other                                         | 65          | 59      |
| National Defence                              | 2,224       | 1,938   |
| National Health and Welfare                   | 6,559       | 5,448   |
| Family and Youth Allowance                    | 993         | 608     |
| Hospital Insurance                            | 1,066       | 961     |
| Canada Assistance Plan                        | 507         | 477     |
| Old Age Security Plan                         | 3,035       | 2,524   |
| Other                                         | 958         | 878     |
| Post Office                                   | 589         | 498     |
| Public Works                                  | 470         | 374     |
| Regional Economic Expansion                   | 411         | 360     |
| Secretary of State                            | 1,072       | 940     |
| Post secondary education                      | 485         | 481     |
| Other                                         | 587         | 459     |
| Transport                                     | 963         | 659     |
| Veterans Affairs                              | 539         | 446     |
| Other departmental expenditures               | 2,377       | 1,971   |
| TOTAL EXPENDITURES                            | 23,425      | 19,754  |
| Surplus/deficit (—)                           | — 1,561     | — 933   |

## DETAILED STATEMENT OF TRANSACTIONS (1)

### BUDGETARY TRANSACTIONS

- DETAIL REFLECTS CONVENTIONAL PRESENTATION AND HAS DEFICIENCIES IN THAT
  - A) INCLUDES TRANSACTIONS BETWEEN COMPONENT ORGANIZATIONS OF GOVERNMENT OF CANADA
  - B) NETS REVENUES AGAINST EXPENDITURES WHERE PRACTICE IS AUTHORIZED
- BASIS ON WHICH AUTHORITY IS GRANTED AND THEREFORE IS NEEDED
- DEFICIENCIES REMEDIED IN STATEMENT OF EXPENDITURE AND REVENUE
- BUDGETARY SURPLUS OR DEFICIT ACCOUNTS FOR CHANGE IN "NET DEBT" (CLEAN SURPLUS),

## EXHIBIT 1

GOVERNMENT OF CANADADETAILED STATEMENT OF TRANSACTIONS

|      |                                                                  | Fiscal Year |         |
|------|------------------------------------------------------------------|-------------|---------|
|      |                                                                  | 1973-74     | 1972-73 |
|      |                                                                  | \$ Million  |         |
| II.  | <u>NON-BUDGETARY TRANSACTIONS</u> (source + requirement -)       |             |         |
| A.   | <u>Loans, investments and advances</u>                           |             |         |
|      | Crown corporations and agencies                                  | - 1,052     | - 745   |
|      | Lending institutions                                             | - 677       | - 633   |
|      | Central Mortgage and Housing Corporation                         | - 375       | - 475   |
|      | Export Development Corporation                                   | - 142       | - 124   |
|      | Farm Credit Corporation                                          | - 170       | - 43    |
|      | Municipal Development Loan Board                                 | 10          | 9       |
|      | All other Crown corporations                                     | - 375       | - 112   |
|      | Air Canada                                                       | -           | 14      |
|      | Atomic Energy of Canada Limited                                  | - 62        | - 79    |
|      | Canadian National Railways                                       | - 205       | 3       |
|      | Other                                                            | - 108       | - 50    |
|      | Other Loans                                                      | - 324       | - 839   |
|      | Finance                                                          | - 108       | - 135   |
|      | Regional Economic Expansion                                      | - 60        | - 61    |
|      | Canada Development Corporation                                   | - 75        | - 162   |
|      | Loans to Developing Countries                                    | - 183       | - 143   |
|      | Unemployment Insurance Commission                                | 65          | - 310   |
|      | Other                                                            | 37          | - 28    |
|      | <b>TOTAL LOANS, INVESTMENTS AND ADVANCES</b>                     | - 1,376     | - 1,584 |
| B.   | <u>Annuity, insurance and pension accounts</u>                   |             |         |
|      | Canada Pension Plan                                              | 41          | 43      |
|      | Superannuation accounts                                          | 988         | 851     |
|      | Government annuities                                             | - 19        | - 13    |
|      | Other                                                            | 20          | 11      |
|      | <b>TOTAL ANNUITY, INSURANCE AND PENSION ACCOUNTS</b>             | 1,030       | 892     |
| C.   | <u>Other Transactions</u>                                        |             |         |
|      | Interest and matured debt                                        | 294         | 349     |
|      | Accounts payable and accrued salaries                            | 444         | 106     |
|      | Cash in transit                                                  | - 854       | - 104   |
|      | Outstanding cheques, warrants and money orders                   | 539         | 16      |
|      | Deposit and trust accounts                                       | - 55        | 30      |
|      | Other                                                            | 75          | - 28    |
|      | <b>TOTAL OTHER TRANSACTIONS</b>                                  | 443         | 369     |
|      | <b>NET NON-BUDGETARY REQUIREMENTS</b>                            | 97          | - 323   |
| III. | <u>FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS</u> (source + requirement -)    |             |         |
|      | Exchange Fund account                                            | 175         | - 125   |
|      | International Monetary Fund                                      | 32          | 52      |
|      | Subscriptions                                                    | - 105       | - 51    |
|      | Notes payable                                                    | 137         | 103     |
|      | Other international organizations                                | - 55        | - 55    |
|      | Subscriptions, advances and loans                                | - 125       | - 107   |
|      | Notes payable                                                    | 70          | 52      |
|      | Unmatured debt outstanding - payable in foreign currency         | - 76        | - 2     |
|      | <b>TOTAL FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS</b>                       | 76          | - 130   |
| IV.  | <u>UNMATURED DEBT TRANSACTIONS</u> (increase + decrease -)       |             |         |
|      | Marketable Bonds                                                 | 93          | 36      |
|      | Treasury Bills                                                   | 615         | 460     |
|      | Canada Savings Bonds                                             | - 583       | 1,277   |
|      | Other                                                            | 8           | 7       |
|      | Less:                                                            |             |         |
|      | Unmatured debt payable in foreign currency                       | 76          | 2       |
|      | Securities issued to CPP Investment Fund                         | - 8         | - 7     |
|      | Security investment account - net of instalment purchase account | - 2         | 10      |
|      | <b>TOTAL UNMATURED DEBT TRANSACTIONS</b>                         | 199         | 1,785   |
| V.   | <u>LEVEL OF CASH BALANCE AT END OF PERIOD</u>                    |             |         |
|      | In Canadian dollars                                              | 801         | 1,984   |
|      | In foreign currency                                              | 9           | 15      |
|      | <b>TOTAL</b>                                                     | 810         | 1,999   |

## DETAILED STATEMENT OF TRANSACTIONS (2)

### NON-BUDGETARY TRANSACTIONS

- PARTLY A MISNOMER IN THAT FOREIGN EXCHANGE, DEBT, AND CASH TRANSACTIONS ARE ALSO NON-BUDGETARY
- CONTAINS THREE MAIN COMPONENTS
  - A) LOANS, INVESTMENTS AND ADVANCES
  - B) ANNUITY, INSURANCE AND PENSION ACCOUNTS
  - C) OTHER TRANSACTIONS
- THIRD ITEM CONTAINS TRANSACTIONS WHICH ARE:
  - A) OFF-SETTING ENTRIES TO ITEMS RECORDED ELSEWHERE
  - B) ADJUSTMENTS TO CASH BALANCES
  - C) FUNDS OF THIRD PARTIES HANDLED IN TRUST
- BECAUSE OF SIGNIFICANTLY DIFFERENT NATURE OF THESE THREE ITEMS, TOTAL OF EACH IS SHOWN ON SUMMARY STATEMENT.

## DETAILED STATEMENT OF TRANSACTIONS (3)

### FOREIGN EXCHANGE TRANSACTIONS

- SIGNIFICANTLY DIFFERENT IN TERMS OF ECONOMIC NATURE, AND DECISION PROCESS.

### UNMATURED DEBT TRANSACTIONS

- SETS FORTH MAIN COMPONENTS
- CONSEQUENT UPON OTHER DECISIONS.

### LEVEL OF CASH BALANCE

- NOT TOO SIGNIFICANT IN ITSELF.

GOVERNMENT OF CANADA  
STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES  
AS AT MARCH 31, 1974

| ASSETS                                                  | Balance<br>March 31/74 | Net Increase<br>or Decrease (-)<br>(\$ million) | Balance<br>March 31/73 | Liabilities                                             | Balance<br>March 31/74 | Net Increase<br>or Decrease (-)<br>(\$ million) | Balance<br>March 31/73 |
|---------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------|------------------------|
|                                                         |                        |                                                 |                        |                                                         |                        |                                                 |                        |
| <b>ASSETS</b>                                           |                        |                                                 |                        | <b>LIABILITIES</b>                                      |                        |                                                 |                        |
| Loans, investments and advances                         |                        |                                                 |                        | Canada Pension Plan Account                             | 6,524                  | 1,111                                           | 5,793                  |
| Crown corporations and agencies                         | 6,544                  | 375                                             | 6,169                  | Less: Federal government investments in Investment Fund | 279                    | 1,100                                           | 238                    |
| Central Mortgage and Housing Corporation                | 1,421                  | 170                                             | 1,251                  | Superannuation and other pension accounts (See note 1)  | 10,649                 | 1,265                                           | 9,564                  |
| Canadian National Railway                               | 1,421                  | 245                                             | 1,176                  | Less: Unamortized portion of actuarial deficiencies     | 8,759                  | 866                                             | 8,771                  |
| Farmer Credit Corporation                               | 235                    | - 10                                            | 245                    | Government securities                                   | 1,272                  | - 19                                            | 1,291                  |
| Mutual Development Loan Board                           | 235                    | 677                                             | 2,277                  | TOTAL ANNUITY, INSURANCE AND PENSION ACCOUNTS           | 11,465                 | 1,000                                           | 10,465                 |
| Other                                                   | 6,564                  |                                                 |                        | Other liabilities                                       |                        |                                                 |                        |
| All other crown corporations                            |                        |                                                 |                        | Interest and retained debt (See note 2)                 | 1,801                  | 204                                             | 1,507                  |
| All Canada                                              | 254                    | - 6                                             | 254                    | Accounts payable and accrued salaries                   | 1,507                  | 134                                             | 1,373                  |
| Government of Canada - Unaudited                        | 2,527                  | 205                                             | 2,322                  | Deposits and other money orders                         | 1,373                  | 839                                             | 534                    |
| Canadian National Railway                               | 1,219                  | 188                                             | 1,031                  | Other                                                   | 979                    | - 36                                            | 615                    |
| Other                                                   | 4,014                  | 273                                             | 4,459                  | Securities held in trust and bonds purchased            | 143                    | 19                                              | 124                    |
| Other Loans                                             |                        |                                                 |                        | In instruments by employees                             | 85                     | - 76                                            | 10                     |
| Regional Economic Expansion                             | 303                    | 108                                             | 295                    | TOTAL OTHER LIABILITIES                                 | 4,809                  | 1,297                                           | 3,612                  |
| Loans to developing countries                           | 417                    | 60                                              | 357                    | Foreign liabilities (See note 3)                        |                        |                                                 |                        |
| Loans to provinces                                      | 344                    | 571                                             | 1,115                  | Real property                                           | 990                    | 137                                             | 853                    |
| Government Insurance Commission                         | 1,361                  | - 37                                            | 1,398                  | Other international organizations                       | 154                    | 70                                              | 84                     |
| Mutual Development                                      | 1,361                  | 2,006                                           | 2,006                  | Unamortized debt outstanding in foreign currency        | 268                    | - 76                                            | 344                    |
| TOTAL LOANS, INVESTMENTS AND ADVANCES                   | 17,606                 | 1,276                                           | 16,430                 | TOTAL OREIGN LIABILITIES                                | 1,772                  | 131                                             | 1,641                  |
| Other assets                                            |                        |                                                 |                        | Unamortized debt outstanding - Domestic                 |                        |                                                 |                        |
| Foreign assets (See note 1)                             | 5,466                  | - 175                                           | 5,641                  | Less: Amount payable in foreign currency                | 29,121                 | - 78                                            | 29,093                 |
| Subscriptions, loans and advances                       | 1,927                  | 125                                             | 1,802                  | Securities issued to Canada Pension Plan                | 268                    | 8                                               | 34                     |
| Other international organizations                       | 1,859                  | 230                                             | 1,629                  | Security Investment Account                             | 42                     | 2                                               | 40                     |
| TOTAL FOREIGN ASSETS                                    | 7,324                  | 55                                              | 7,269                  | TOTAL UNAMORTIZED DEBT OUTSTANDING - DOMESTIC           | 26,829                 | 199                                             | 26,630                 |
| Cash balance                                            | 810                    | - 1,189                                         | 1,999                  | TOTAL (See note 1)                                      | 46,095                 | 2,067                                           | 44,338                 |
| TOTAL FINANCIAL ASSETS                                  | 27,201                 | 1,096                                           | 26,105                 |                                                         |                        |                                                 |                        |
| Capital assets (See note 2)                             |                        |                                                 |                        |                                                         |                        |                                                 |                        |
| NET RECORDED ASSETS                                     |                        |                                                 |                        |                                                         |                        |                                                 |                        |
| Excess of recorded liabilities over net recorded assets | 27,201                 | 1,096                                           | 26,105                 |                                                         |                        |                                                 |                        |
| TOTAL                                                   | 46,095                 | 2,067                                           | 44,338                 |                                                         |                        |                                                 |                        |

NOTES: (1) These notes deal with significant matters that require specific explanation, but they are not intended to represent the full set of explanatory notes.

(2) The statement has been prepared in accordance with the concept that assets are financial claims acquired by the Government of Canada on outside organizations and individuals, and liabilities are its financial obligations to them as a result of events and transactions prior to the accounting date. Assets and liabilities are recorded on the basis of the actual value of the assets and liabilities at the time of the transaction. The liability side of the statement should be added to the total on the liability side of the statement to arrive at the total for liabilities in keeping with the above definition.

(3) Treasury bills are issued at a discount but are included in unamortized debt at face value. The unamortized portion of the discount is deducted in arriving at the recorded value of the assets and liabilities.

(4) Capital assets of the government, such as land, buildings, works and equipment, which are charged to budgetary expenditure at the time of acquisition or construction, are recorded at a nominal value of \$1.

(5) Foreign assets and liabilities include those financial claims owing to and by the Government of Canada which are payable in foreign currencies and which differ from other transactions in that they are not as readily foreseeable or subject to the same degree of control. There are other foreign assets and liabilities which are not included in the statement of assets and liabilities, such as the assets and liabilities of the Government of Canada in foreign currencies and in trust which are administered in foreign currencies and are included with other deposit and trust accounts.

(6) Capital assets of the government, such as land, buildings, works and equipment, which are charged to budgetary expenditure at the time of acquisition or construction, are recorded at a nominal value of \$1.

## STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES

### PURPOSE

- PROVIDES ONGOING ACCOUNTABILITY FOR ALL ITEMS NOT TREATED AS BUDGETARY.

### CONTENT

- RESIDUAL BALANCES FROM NON-BUDGETARY TRANSACTIONS TO DATE, AS WELL AS AMOUNT OF CHANGE IN CURRENT YEAR.

|                                                | <u>CHANGE</u>  |
|------------------------------------------------|----------------|
| 1. LOANS, INVESTMENTS AND ADVANCES             | <u>\$1,376</u> |
| 2. ANNUITY, INSURANCE AND PENSION ACCOUNTS     | <u>1,030</u>   |
| 3. OTHER TRANSACTIONS - OTHER LIABILITIES      | \$1,297        |
| - CASH IN TRANSIT                              | 854            |
|                                                | <u>443</u>     |
| 4. FOREIGN ASSETS AND FOREIGN LIABILITIES      |                |
| - LIABILITIES                                  | \$ 131         |
| - ASSETS                                       | 55             |
|                                                | <u>76</u>      |
| 5. UNMATURED DEBT TRANSACTIONS                 | <u>\$ 199</u>  |
| 6. CHANGE IN CASH BALANCE                      | <u>\$1,189</u> |
| 7. CHANGE IN EXCESS OF LIABILITIES OVER ASSETS | <u>1,561</u>   |

CHANGES TO STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIESASSETS DELETED

|                                                   |                |
|---------------------------------------------------|----------------|
|                                                   | \$             |
| 1. DEPARTMENTAL WORKING CAPITAL ADVANCES          | 354.0          |
| 2. UNAMORTIZED LOAN FLOTATION COSTS               | 120.2          |
| 3. GOVERNMENT'S DEBT TO UIC ACCOUNT               | 1,187.3        |
| 4. LOANS REQUIRING PARLIAMENTARY<br>APPROPRIATION | <u>188.2</u>   |
|                                                   | <u>1,849.7</u> |

LIABILITIES DELETED

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| UNAMORTIZED PREMIUMS ON LOANS | 1.9          |
| OLD AGE SECURITY FUND         | 335.8        |
| UNDISBURSED APPROPRIATIONS    | <u>187.5</u> |
|                               | <u>525.2</u> |

NET AMOUNT DELETED 1,324.5

RESERVE FOR LOSSES ON REALIZATION 546.4

CHANGE IN "NET DEBT" 778.1

N.B. - DOES NOT INCLUDE VALUATION ADJUSTMENTS ON OTHER ASSETS

OTHER CHANGES IN PRESENTATION

1. SUPERANNUATION ACCOUNTS SHOWN ON NET BASIS.
2. C.P.P. SHOWN ON NET BASIS.
3. DEPOSIT AND TRUST ACCOUNTS SHOWN ON NET BASIS.

RESULTING CONTENT OF  
STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES

LIABILITIES

- ALL LIABILITIES (EXCEPT ACCOUNTS PAYABLE NOT COVERED BY PRESENT 30-DAY RULE)
- REDUCED BY DEFERRED CHARGES - SUPERANNUATION  
- TREASURY BILLS
- REDUCED BY OFF-SETTING ASSETS - C.P.P.  
- TRUST FUNDS.

ASSETS

- VALID FINANCIAL CLAIMS ON THIRD PARTIES ONLY
- VALUED AT CURRENT REALIZABLE VALUE EXCEPT FOR
  - OTHER GOVERNMENTS
  - CROWN CORPORATIONS.



## STATEMENT OF EXPENDITURE AND REVENUE

1. NET EXPENDITURE AND REVENUE SAME AS ON STATEMENT OF FINANCIAL TRANSACTIONS (FIGURES NOT ADJUSTED IN EXAMPLE).
2. GROSSES BOTH REVENUES AND EXPENDITURES.
3. DELETES INTERNAL TRANSACTIONS.

NOTE - OBJECTIVE IS TO SHOW TOTAL REVENUES AND EXPENDITURES IN A MANNER WHICH WILL PROVIDE VALID YEAR-TO-YEAR COMPARISONS.

**APPENDICE « BBB »**

ILLUSTRATION  
DES  
PROJETS D'ÉTATS FINANCIERS SOMMAIRES DANS LES  
COMPTES PUBLICS DU CANADA

LE MARDI 17 FÉVRIER 1976

**COMPTES DU CANADA****PROPOSITIONS DE RAPPORTS SOMMAIRES****OBJECTIFS DES MODIFICATIONS PROPOSÉES**

1. S'assurer que l'univers étudié est suffisant en lui donnant une définition.
2. Attirer l'attention sur les postes importants et réduire les possibilités de renseignements qui induisent en erreur.
3. Rédiger des règlements plus explicites de façon que toute dérogation future soit bien évidente.
4. Prendre les dispositions nécessaires pour assurer une meilleure explication des pratiques utilisées dans les Comptes publics.

- ÉTAT SOMMAIRE DES OPÉRATIONS
- ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF
- ÉTAT DES DÉPENSES ET DES REVENUS

**TABLEAU 1**  
**GOUVERNEMENT DU CANADA**  
**ÉTAT SOMMAIRE DES OPÉRATIONS**

|      |                                                               | Année financière       |                |
|------|---------------------------------------------------------------|------------------------|----------------|
|      |                                                               | 1973-1974              | 1972-1973      |
|      |                                                               | en millions de dollars |                |
| I.   | <b>OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES</b>                                 |                        |                |
| A.   | Revenus                                                       | 21,864                 | 18,821         |
| B.   | Dépenses                                                      | <u>-23,425</u>         | <u>-19,754</u> |
|      | Excédent ou déficit (—)                                       | - 1,561                | - 933          |
| II.  | <b>OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES</b>                             |                        |                |
| A.   | Prêts, placement et avances                                   | - 1,376                | - 1,584        |
| B.   | Comptes de rentes, d'assurance et de pensions                 | 1,030                  | 892            |
| C.   | Autres opérations                                             | <u>443</u>             | <u>369</u>     |
|      | Source ou besoin (—) net                                      | 97                     | - 323          |
|      | Total des opérations (à l'exclusion des opérations de change) | - 1,464                | - 1,256        |
| III. | <b>OPÉRATIONS DE CHANGE</b>                                   | 76                     | 130            |
|      | Total des opérations <sup>(1)</sup>                           | - 1,388                | - 1,386        |
| IV.  | <b>OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ÉCHUE</b>                       | 199                    | 1,785          |
|      | Changement dans l'encaisse <sup>(2)</sup>                     | <u>- 1,189</u>         | <u>399</u>     |
| V.   | <b>NIVEAU DE L'ENCAISSE À LA FIN DE LA PÉRIODE</b>            | <u>810</u>             | <u>1,999</u>   |

(1) Besoin d'encaisse (—)

(2) Diminution de l'encaisse (—)

## ÉTAT SOMMAIRE DES OPÉRATIONS

(Le présent état est un état principal et supplémentaire)

ON Y TROUVE QUATRE TOTAUX IMPORTANTS:

1. Excédent budgétaire net (ou déficit).
2. Montant net des opérations non budgétaires.
3. Montant net des opérations de change.
4. Montant net des opérations de la dette non échue.

Et par conséquent, un autre total, soit celui de l'encaisse.

N.B. — Tous ces totaux sont importants.

**TABLEAU 1**  
**GOVERNEMENT DU CANADA**  
**ÉTAT DÉTAILLÉ DES OPÉRATIONS**

Année financière

1973-1974      1972-1973

en millions de dollars

**I. OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES****A. Revenus**

## Revenus fiscaux

## Impôt sur le revenu des particuliers

|                       |       |       |
|-----------------------|-------|-------|
| Déduction à la source | 7,404 | 6,856 |
|-----------------------|-------|-------|

|                      |       |       |
|----------------------|-------|-------|
| Autres recouvrements | 1,822 | 1,523 |
|----------------------|-------|-------|

|                                  |       |       |
|----------------------------------|-------|-------|
| Impôt sur le revenu des sociétés | 3,710 | 2,920 |
|----------------------------------|-------|-------|

|                                  |     |     |
|----------------------------------|-----|-----|
| Impôt frappant les non-résidents | 324 | 292 |
|----------------------------------|-----|-----|

|               |       |       |
|---------------|-------|-------|
| Taxe de vente | 3,591 | 3,052 |
|---------------|-------|-------|

|                       |     |     |
|-----------------------|-----|-----|
| Autres taxes d'accise | 408 | 400 |
|-----------------------|-----|-----|

|                                    |     |   |
|------------------------------------|-----|---|
| Taxes sur l'exportation du pétrole | 287 | — |
|------------------------------------|-----|---|

|                 |     |     |
|-----------------|-----|-----|
| Droits d'accise | 686 | 638 |
|-----------------|-----|-----|

|                                  |       |       |
|----------------------------------|-------|-------|
| Droits de douane à l'importation | 1,384 | 1,182 |
|----------------------------------|-------|-------|

|                           |    |    |
|---------------------------|----|----|
| Impôt sur les successions | 14 | 61 |
|---------------------------|----|----|

|                           |        |        |
|---------------------------|--------|--------|
| Total des revenus fiscaux | 19,630 | 16,924 |
|---------------------------|--------|--------|

## Revenus non fiscaux

## Produit de placements

|                                   |     |     |
|-----------------------------------|-----|-----|
| SCHL — Intérêts et profits versés | 400 | 367 |
|-----------------------------------|-----|-----|

|                |    |    |
|----------------|----|----|
| SCA — Intérêts | 79 | 77 |
|----------------|----|----|

|                                  |     |     |
|----------------------------------|-----|-----|
| Fonds de change — profits versés | 220 | 203 |
|----------------------------------|-----|-----|

|                                   |     |     |
|-----------------------------------|-----|-----|
| Banque du Canada — profits versés | 373 | 301 |
|-----------------------------------|-----|-----|

|                |     |     |
|----------------|-----|-----|
| Autres revenus | 417 | 317 |
|----------------|-----|-----|

|  |       |       |
|--|-------|-------|
|  | 1,489 | 1,265 |
|--|-------|-------|

|                 |     |     |
|-----------------|-----|-----|
| Revenus postaux | 480 | 470 |
|-----------------|-----|-----|

|                |     |     |
|----------------|-----|-----|
| Autres revenus | 265 | 162 |
|----------------|-----|-----|

|                               |       |       |
|-------------------------------|-------|-------|
| Total des revenus non fiscaux | 2,234 | 1,897 |
|-------------------------------|-------|-------|

|                   |        |        |
|-------------------|--------|--------|
| TOTAL DES REVENUS | 21,864 | 18,821 |
|-------------------|--------|--------|

|                                                              | Année financière       |               |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|---------------|
|                                                              | 1973-1974              | 1972-1973     |
|                                                              | en millions de dollars |               |
| <b>B. Dépenses</b>                                           |                        |               |
| Agriculture . . . . .                                        | 438                    | 337           |
| Energie, Mines et Ressources . . . . .                       | 342                    | 171           |
| Stabilisation du prix du pétrole . . . . .                   | 157                    | —             |
| Autres dépenses . . . . .                                    | 185                    | 171           |
| Affaires extérieures . . . . .                               | 435                    | 383           |
| Finances . . . . .                                           | 4,616                  | 3,963         |
| Frais de la dette publique . . . . .                         | 2,565                  | 2,288         |
| Palements de transfert fiscal et d'impartition . . . . .     | 1,874                  | 1,501         |
| Autres dépenses . . . . .                                    | 177                    | 174           |
| Industrie et Commerce . . . . .                              | 400                    | 412           |
| Main-d'œuvre et Immigration . . . . .                        | 1,990                  | 1,854         |
| Perfectionnement et utilisation de la main-d'œuvre . . . . . | 699                    | 715           |
| Commission d'assurance-chômage . . . . .                     | 1,226                  | 1,080         |
| Autres dépenses . . . . .                                    | 65                     | 59            |
| Défense nationale . . . . .                                  | 2,224                  | 1,938         |
| Santé nationale et bien-être . . . . .                       | 6,559                  | 5,448         |
| Allocations familiales et aux jeunes . . . . .               | 993                    | 608           |
| Assurance-hospitalisation . . . . .                          | 1,066                  | 961           |
| Régime d'assistance publique du Canada . . . . .             | 507                    | 477           |
| Régime de sécurité de la vieillesse . . . . .                | 3,035                  | 2,524         |
| Autres dépenses . . . . .                                    | 958                    | 878           |
| Postes . . . . .                                             | 589                    | 498           |
| Travaux publics . . . . .                                    | 470                    | 374           |
| Expansion économique régionale . . . . .                     | 411                    | 360           |
| Secrétariat d'État . . . . .                                 | 1,072                  | 940           |
| Enseignement post-secondaire . . . . .                       | 485                    | 481           |
| Autres dépenses . . . . .                                    | 587                    | 459           |
| Transports . . . . .                                         | 963                    | 659           |
| Affaires des anciens combattants . . . . .                   | 539                    | 446           |
| Autres dépenses des ministères . . . . .                     | 2,377                  | 1,971         |
| <b>TOTAL DES DÉPENSES . . . . .</b>                          | <b>23,425</b>          | <b>19,754</b> |
| Excédent/déficit (—) . . . . .                               | — 1,561                | — 933         |

## ÉTAT DÉTAILLÉ DES OPÉRATIONS (1)

### OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

- Les détails sont fournis dans la forme conventionnelle et présentent les lacunes suivantes:
  - A) Ils comprennent les opérations conclues entre les organisations du gouvernement du Canada
  - B) Les revenus nets et les dépenses sont mis en opposition lorsque cela est autorisé
- Le pouvoir habilitant nécessaire et sa justification
- Les lacunes ont été corrigées dans l'état des dépenses et des revenus
- Le surplus ou déficit budgétaire explique le changement, la modification dans la «dette nette» (surplus clair).

**TABLEAU 1**  
**GOUVERNEMENT DU CANADA**  
**ÉTAT DÉTAILLÉ DES OPÉRATIONS**

**II. OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES (Source + Besoin —)**

Année financière  
 1973-1974      1972-1973  
 en millions  
 de dollars

**A. Prêts, placements et avances**

|                                                                            |               |               |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| Sociétés et organismes d'État . . . . .                                    | -1,052        | - 745         |
| Sociétés de prêts . . . . .                                                | - 677         | - 633         |
| Société centrale d'hypothèques et de logement . . . . .                    | - 375         | - 475         |
| Société pour l'expansion des exportations . . . . .                        | - 142         | - 124         |
| Société du crédit agricole . . . . .                                       | - 170         | - 43          |
| Office de développement municipal et des prêts aux municipalités . . . . . | 10            | 9             |
| Toutes les autres sociétés d'État . . . . .                                | - 375         | - 112         |
| Air Canada . . . . .                                                       | -             | 14            |
| L'Énergie atomique du Canada Limitée . . . . .                             | - 62          | - 79          |
| Chemin de fer nationaux du Canada . . . . .                                | - 205         | 3             |
| Autres . . . . .                                                           | - 108         | - 50          |
| Prêts divers . . . . .                                                     | - 324         | - 839         |
| Finances . . . . .                                                         | - 108         | - 135         |
| Expansion économique régionale . . . . .                                   | - 60          | - 61          |
| Société de développement du Canada . . . . .                               | - 75          | - 162         |
| Prêts aux pays en voie de développement . . . . .                          | - 183         | - 143         |
| Commission de l'assurance-chômage . . . . .                                | 65            | - 310         |
| Autres . . . . .                                                           | 37            | - 28          |
| <b>TOTAL DES PRÊTS, PLACEMENTS ET AVANCES . . . . .</b>                    | <b>-1,376</b> | <b>-1,584</b> |

**B. Comptes de rentes, d'assurance et de pensions**

|                                                                          |              |            |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|
| Régime de pensions du Canada . . . . .                                   | 41           | 43         |
| Compte de pensions de retraite . . . . .                                 | 988          | 851        |
| Rentes sur l'État . . . . .                                              | - 19         | - 13       |
| Autres . . . . .                                                         | 20           | 11         |
| <b>TOTAL DES COMPTES DE RENTES, D'ASSURANCE ET DE PENSIONS . . . . .</b> | <b>1,030</b> | <b>892</b> |

**C. Autres opérations**

|                                                |            |            |
|------------------------------------------------|------------|------------|
| Intérêt et dette échue . . . . .               | 294        | 349        |
| Comptes à payer et salaires courus . . . . .   | 444        | 106        |
| Espèces en transit . . . . .                   | - 854      | - 104      |
| Chèques et mandats en circulation . . . . .    | 539        | 16         |
| Comptes de dépôts et de fidéicommiss . . . . . | - 55       | 30         |
| Autres . . . . .                               | 75         | - 28       |
| <b>TOTAL DES AUTRES OPÉRATIONS . . . . .</b>   | <b>443</b> | <b>369</b> |

|                                                    |           |              |
|----------------------------------------------------|-----------|--------------|
| <b>OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES NETTES . . . . .</b> | <b>97</b> | <b>- 323</b> |
|----------------------------------------------------|-----------|--------------|

| Année financière          |           |
|---------------------------|-----------|
| 1973-1974                 | 1972-1973 |
| en millions<br>de dollars |           |

|                                                                           |            |              |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| <b>III. OPÉRATIONS DE CHANGE (Source + Besoin —)</b>                      |            |              |
| Compte du fonds des changes . . . . .                                     | 175        | — 125        |
| Fonds monétaire international . . . . .                                   | 32         | 52           |
| Souscriptions . . . . .                                                   | — 105      | — 51         |
| Billets à payer . . . . .                                                 | 137        | 103          |
| Autres organismes internationaux . . . . .                                | — 55       | — 55         |
| Souscriptions, avances et prêts . . . . .                                 | — 125      | — 107        |
| Billets à payer . . . . .                                                 | 70         | 52           |
| Dette non échue payable en devises étrangères . . . . .                   | — 76       | — 2          |
| <b>TOTAL DES OPÉRATIONS DE CHANGE . . . . .</b>                           | <b>76</b>  | <b>— 130</b> |
| <b>IV. OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ÉCHUE (Augmentation + Diminution —)</b> |            |              |
| Obligations négociables . . . . .                                         | 93         | 36           |
| Billets du Trésor . . . . .                                               | 615        | 460          |
| Obligations d'épargne du Canada . . . . .                                 | — 583      | 1,277        |
| Autres . . . . .                                                          | 8          | 7            |
| Moins:                                                                    |            |              |
| Dette non échue payable en devises étrangères . . . . .                   | 76         | 2            |
| Valeurs émises au fonds de placement RPC . . . . .                        | — 8        | — 7          |
| Compte de portefeuille — net du compte d'achat par versements . . . . .   | — 2        | 10           |
| <b>TOTAL DES OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ÉCHUE . . . . .</b>               | <b>199</b> | <b>1,785</b> |
| <b>V. ÉTAT DE L'ENCAISSE À LA FIN DE LA PÉRIODE</b>                       |            |              |
| En dollars canadiens . . . . .                                            | 801        | 1,984        |
| En devises étrangères . . . . .                                           | 9          | 15           |
|                                                                           | <u>810</u> | <u>1,999</u> |

## ÉTAT DÉTAILLÉ DES OPÉRATIONS (2)

### OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES

- Appellation partiellement inexacte, car le change, la dette et l'encaisse sont aussi des opérations non budgétaires.
- Se compose de trois postes en particulier
  - a) Prêts, placements et avances
  - b) comptes de rentes, d'assurance et de pensions
  - c) autres opérations
- Le troisième poste contient des opérations qui sont:
  - a) des comptes de compensation pour des postes consignés ailleurs
  - b) des rétablissements apportés à l'encaisse
  - c) des fonds de tierces parties en fidéicomis
- A cause de la nature très différente de ces trois postes, le calcul de chacun d'entre eux figure à l'état sommaire.

### ÉTAT DÉTAILLÉ DES OPÉRATIONS (3)

#### OPÉRATIONS DE CHANGE

- Sensiblement différentes en termes de nature économique et processus de décision.

#### OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ÉCHUE

- établit les facteurs principaux
- conséquence d'autres décisions

#### ÉTAT DE L'ENCAISSE

- Peu révélateur en soi

**TABLEAU 8**  
**GOUVERNEMENT DU CANADA**  
**ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF**  
**AU 31 MARS 1974**

|                                                                               | Solde au<br>31 mars 1974 | Augmentation ou<br>diminution (—)<br>en millions<br>de dollars | Solde au<br>31 mars 1973 |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>ACTIF</b>                                                                  |                          |                                                                |                          |
| Prêts, placements et avances                                                  |                          |                                                                |                          |
| Aux sociétés d'État et agences                                                |                          |                                                                |                          |
| Institutions de financements                                                  |                          |                                                                |                          |
| Société centrale d'hypothèques et de logement . . . . .                       | 6,544                    | 375                                                            | 6,169                    |
| Société pour l'expansion des exportations . . . . .                           | 694                      | 142                                                            | 552                      |
| Société du crédit agricole . . . . .                                          | 1,421                    | 170                                                            | 1,251                    |
| Office du développement municipal et des prêts aux<br>municipalités . . . . . | 235                      | — 10                                                           | 245                      |
| Autres . . . . .                                                              | 60                       | —                                                              | 60                       |
|                                                                               | <u>8,954</u>             | <u>677</u>                                                     | <u>8,277</u>             |
| Toutes les autres sociétés d'État                                             |                          |                                                                |                          |
| Air Canada . . . . .                                                          | 254                      | —                                                              | 254                      |
| Énergie atomique du Canada limitée . . . . .                                  | 754                      | 62                                                             | 692                      |
| Chemins de fer nationaux du Canada . . . . .                                  | 2,527                    | 205                                                            | 2,322                    |
| Autres . . . . .                                                              | 1,279                    | 108                                                            | 1,171                    |
|                                                                               | <u>4,814</u>             | <u>375</u>                                                     | <u>4,439</u>             |
| Autres prêts                                                                  |                          |                                                                |                          |
| Finance . . . . .                                                             | 393                      | 108                                                            | 285                      |
| Expansion économique régionale . . . . .                                      | 417                      | 60                                                             | 357                      |
| Société pour le développement du Canada . . . . .                             | 262                      | 75                                                             | 187                      |
| Prêts aux pays en voie de développement . . . . .                             | 754                      | 183                                                            | 571                      |
| Commission d'assurance-chômage . . . . .                                      | 245                      | — 65                                                           | 310                      |
| Divers . . . . .                                                              | 1,967                    | — 37                                                           | 2,004                    |
|                                                                               | <u>4,038</u>             | <u>324</u>                                                     | <u>3,714</u>             |
| <b>TOTAL DES PRÊTS, PLACEMENTS ET<br/>AVANCES . . . . .</b>                   | <b>17,806</b>            | <b>1,376</b>                                                   | <b>16,430</b>            |
| Autres actifs                                                                 |                          |                                                                |                          |
| Espèces en transit . . . . .                                                  | 1,261                    | 854                                                            | 407                      |
| Actifs à l'étranger (voir Note 3)                                             |                          |                                                                |                          |
| Comptes du fonds des changes . . . . .                                        | 5,466                    | — 175                                                          | 5,641                    |
| Souscriptions, prêts et avances                                               |                          |                                                                |                          |
| Fonds monétaire international . . . . .                                       | 1,297                    | 105                                                            | 1,192                    |
| Autres organismes . . . . .                                                   | 561                      | 125                                                            | 436                      |
|                                                                               | <u>1,858</u>             | <u>230</u>                                                     | <u>1,628</u>             |
| <b>TOTAL DES ACTIFS À L'ÉTRANGER . . . . .</b>                                | <b>7,324</b>             | <b>55</b>                                                      | <b>7,269</b>             |
| Encaisse . . . . .                                                            | 810                      | —1,189                                                         | 1,999                    |
| <b>TOTAL DES ACTIFS FINANCIERS . . . . .</b>                                  | <b>27,201</b>            | <b>1,096</b>                                                   | <b>26,105</b>            |
| Immobilisation (voir Note 4)                                                  | —                        | —                                                              | —                        |
| <b>ACTIF INSCRIT NET . . . . .</b>                                            | <b>27,201</b>            | <b>1,096</b>                                                   | <b>26,105</b>            |
| Excédent du passif inscrit sur l'actif inscrit net . . . . .                  | 19,794                   | 1,561                                                          | 18,233                   |
| <b>TOTAL . . . . .</b>                                                        | <b>46,995</b>            | <b>2,657</b>                                                   | <b>44,338</b>            |

|                                                                                                                | Solde au<br>31 mars 1974 | Augmentation ou<br>diminution (—)<br>en millions<br>de dollars | Solde au<br>31 mars 1973 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>PASSIF</b>                                                                                                  |                          |                                                                |                          |
| Comptes de rentes, d'assurances et de pensions                                                                 |                          |                                                                |                          |
| Compte de régime de pensions du Canada . . . . .                                                               | 6,934                    | 1,141                                                          | 5,793                    |
| Moins: Valeurs de gouvernements provinciaux en fonds<br>de placements . . . . .                                | 6,655<br>279             | 1,100<br>41                                                    | 5,555<br>238             |
| Comptes de rentes et de pensions (voir Note 1)                                                                 |                          |                                                                |                          |
| Comptes de rentes et de pensions . . . . .                                                                     | 10,849                   | 1,295                                                          | 9,554                    |
| Moins: Parties non amorties de déficits actuariels . . . . .                                                   | 1,090                    | 307                                                            | 783                      |
| . . . . .                                                                                                      | 9,759                    | 988                                                            | 8,771                    |
| Compte de rentes du Canada . . . . .                                                                           | 1,272                    | — 19                                                           | 1,291                    |
| Autres comptes de rentes et de pensions . . . . .                                                              | 175                      | 20                                                             | 155                      |
| <b>TOTAL DES COMPTES DE RENTES ET DE<br/>    PENSIONS . . . . .</b>                                            | <b>11,485</b>            | <b>1,030</b>                                                   | <b>10,455</b>            |
| Autres passifs                                                                                                 |                          |                                                                |                          |
| Intérêt et dette échue (voir Note 2) . . . . .                                                                 | 1,801                    | 294                                                            | 1,507                    |
| Comptes à payer et salaires accumulés . . . . .                                                                | 1,228                    | 444                                                            | 784                      |
| Chèques et mandats en circulation . . . . .                                                                    | 1,378                    | 539                                                            | 839                      |
| Comptes de dépôt et de fiducie                                                                                 |                          |                                                                |                          |
| Dépôts bruts . . . . .                                                                                         | 579                      | — 36                                                           | 615                      |
| Moins: Valeurs détenues en fiducie et achats<br>d'obligation par versement à la Fonction<br>publique . . . . . | 162                      | 19                                                             | 143                      |
| Autres . . . . .                                                                                               | 85                       | 75                                                             | 10                       |
| <b>TOTAL DES AUTRES PASSIFS . . . . .</b>                                                                      | <b>4,909</b>             | <b>1,297</b>                                                   | <b>3,612</b>             |
| Passif à l'étranger (voir Note 3)                                                                              |                          |                                                                |                          |
| Billets à payer:                                                                                               |                          |                                                                |                          |
| Fonds monétaire international . . . . .                                                                        | 990                      | 137                                                            | 853                      |
| Autres organismes internationaux . . . . .                                                                     | 154                      | 70                                                             | 84                       |
| Droits de tirage spéciaux . . . . .                                                                            | 370                      | —                                                              | 370                      |
| Dettes non échues à payer en monnaie étrangère . . . . .                                                       | 258                      | — 76                                                           | 354                      |
| <b>TOTAL DU PASSIF À L'ÉTRANGER . . . . .</b>                                                                  | <b>1,772</b>             | <b>131</b>                                                     | <b>1,641</b>             |
| Dettes non échues — au pays                                                                                    |                          |                                                                |                          |
| Dettes non échues . . . . .                                                                                    | 29,171                   | 133                                                            | 29,038                   |
| Moins: Comptes à payer en devise étrangère . . . . .                                                           | 258                      | — 76                                                           | 334                      |
| Valeurs émises au fonds de placements du<br>régime de pension du Canada . . . . .                              | 42                       | 8                                                              | 34                       |
| Compte de portefeuille . . . . .                                                                               | 42                       | 2                                                              | 40                       |
| <b>TOTAL DES DETTES NON ÉCHUES — AU PAYS</b>                                                                   | <b>28,829</b>            | <b>199</b>                                                     | <b>28,630</b>            |
| <b>TOTAL (Voir Note 1) . . . . .</b>                                                                           | <b>46,995</b>            | <b>2,657</b>                                                   | <b>44,338</b>            |

NOTES: (Ces notes se rapportent à des items importants qui demandent des explications spécifiques; elles ne représentent pas une liste complète de toutes les notes nécessaires.)

1. Cet état a été préparé en conformité avec le principe que les actifs sont des réclamations financières acquises par le gouvernement du Canada d'organismes et d'individus qui ne font pas parti du gouvernement et que les passifs sont les obligations financières du gouvernement à ces partis qui résultent d'évènements ou d'opérations avant la fin de l'exercice comptable. La partie non amortie de déficits actuariels, qui sont traités comme exception à ce principe, devrait être ajoutée au total des passifs de cet état pour arriver au passif total afin de se conformer à la définition ci-dessus.

|                                              | Solde<br>31 mars/74 | Augmentation ou<br>Diminution (—) net | Solde<br>31 mars/73 |
|----------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Totaux d'après cet état                      | 46,995              | 2,657                                 | 44,338              |
| Partie non amortie de<br>déficits actuariels | 1,090               | 307                                   | 783                 |
| Passif total                                 | 48,085              | 2,964                                 | 45,121              |

2. Les billets du Trésor sont émis avec une prime de remboursement mais sont inclus dans la dette non échue à leur valeur nominale. La partie non amortie de la prime de remboursement est déduite de l'intérêt et de la dette échue à la fin de l'année financière.

|                                                                             | Solde<br>31 mars/74 | Augmentation ou<br>Diminution (—) net | Solde<br>31 mars/73 |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Montant d'après l'état                                                      | 1,801               | 294                                   | 1,507               |
| Partie non amortie de la<br>prime de remboursement<br>sur billets du Trésor | 62                  | 26                                    | 36                  |
| Intérêt et dette échue                                                      | 1,863               | 320                                   | 1,543               |

3. Les actifs et les passifs à l'étranger incluent les réclamations financières dues au et par le gouvernement du Canada qui sont payables en devises étrangères et qui sont différentes des autres opérations parce qu'ils ne peuvent pas être prévus facilement et ne sont pas sujet au même degré de contrôle. Il y a d'autres genres d'actifs et de passifs étrangers tel que les devises étrangères qui sont incluses dans les encaisses à leurs valeurs canadiennes et montants au dépôt ou en fiducie qui sont dénommés en devises étrangères et sont inclus avec d'autres comptes de dépôts et fiduciaires.
4. L'immobilisation du Gouvernement, tel que les terrains, immeubles, ouvrages et matériels qui sont pris au dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction, est consignée à une valeur nominale d'un dollar.

## ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF

OBJECTIF

- Assurer la comptabilité continue de tous les postes qui ne sont pas traités comme budgétaires.

TENEUR

- Soldes résiduels des opérations non budgétaires au dernier jour de l'exercice, ainsi que le montant de variation de l'année en cours.

VARIATION

|                                                    |                |
|----------------------------------------------------|----------------|
| 1. Prêts, placements et avances                    | \$1,376        |
| 2. Comptes de rentes, d'assurance et de pensions   | <u>1,030</u>   |
| 3. Autres opérations — Autre passif                | \$1,297        |
| — Espèces en transit                               | <u>854</u>     |
| 4. Actif et passif étrangers                       | <u>443</u>     |
| — Passif                                           | \$ 131         |
| — Actif                                            | <u>55</u>      |
|                                                    | <u>76</u>      |
| 5. Opérations de la dette non échue                | <u>\$ 199</u>  |
| 6. Variation de l'encaisse                         | <u>\$1,189</u> |
| 7. Variation dans l'excédent du passif sur l'actif | <u>1,561</u>   |

## MODIFICATIONS À L'ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF

ACTIF RETRANCHÉ

|                                                 |                |
|-------------------------------------------------|----------------|
|                                                 | \$             |
| 1. Avances aux ministères en fonds de roulement | 354.0          |
| 2. Frais non amortis de lancement d'emprunts    | 120.2          |
| 3. Créances du gouvernement au compte de la CAU | 1,187.3        |
| 4. Prêts exigeant des crédits parlementaires    | <u>188.2</u>   |
|                                                 | <u>1,849.7</u> |

PASSIF RETRANCHÉ

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| Primes non amorties sur les prêts | 1.9          |
| Comptes non dépensés              | 335.8        |
| Montant net retranché             | <u>187.5</u> |
|                                   | <u>525.2</u> |
|                                   | 1,324.5      |

RÉSERVE POUR LES PERTES SUR RÉALISATION 546.4

MODIFICATIONS DANS LA «DETTE NETTE» 778.1

N.B. — N'INCLUT PAS LES RAJUSTEMENTS DE LA VALEUR DES AUTRES  
ÉLÉMENTS D'ACTIF

### AUTRES MODIFICATIONS DANS LA PRÉSENTATION

1. Les comptes de pensions de retraite se composent de montants nets
2. Les comptes du R.P.C. se composent de montants nets
3. Les comptes de dépôt et de fiducie se composent de montants nets

**CONTENU DE L'ACTIF ET DU PASSIF****APRÈS MODIFICATION****PASSIF**

- Tous les éléments de passif (sauf les comptes à payer auxquels ne s'applique pas la règle actuelle de 30 jours)
- Réduits pas les frais différés—pensions de retraite
  - billets du trésor
- Réduits par l'actif de compensation—R.P.C.
  - fonds de fiducie

**ACTIF**

- Réclamations financières valides envers de tierces parties uniquement
- Valeurs établies à la valeur actuelle de réalisation, sauf dans le cas des
  - autres gouvernements
  - sociétés de la Couronne.

TABLEAU 9<sup>(1)</sup>

## GOUVERNEMENT DU CANADA

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES REVENUS POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE CLOSE LE 31 MARS 1973  
(avec chiffres correspondants de l'année précédente)DÉPENSES

|                                                                                                 | Dépenses<br>brutes         | Recettes à valoir<br>sur les crédits | Dépenses<br>nettes         | Dépenses nettes<br>pour l'année<br>financière close<br>le 31 mars 1972 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                 | \$                         | \$                                   | \$                         | \$                                                                     |
| Agriculture                                                                                     | 317,116,931                | 4,259,977                            | 312,856,954                | 286,095,584                                                            |
| Communications                                                                                  | 48,417,872                 | 9,616,648                            | 38,801,224                 | 26,406,302                                                             |
| Consommation et Corporations                                                                    | 29,153,317                 |                                      | 29,153,317                 | 23,945,624                                                             |
| Énergie, Mines et Ressources                                                                    | 170,093,581                | 2,596,197                            | 167,497,384                | 175,580,401                                                            |
| Environnement                                                                                   | 270,398,399                | 22,345,631                           | 248,052,768                | 200,723,618                                                            |
| Affaires extérieures                                                                            | 384,554,830                | 58,012                               | 384,496,818                | 314,574,823                                                            |
| Finances                                                                                        | 3,780,428,703              | 3,056,659                            | 3,777,372,044              | 3,542,080,393                                                          |
| Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs                                                   | 1,411,380                  |                                      | 1,411,380                  | 1,197,180                                                              |
| Affaires indiennes et Nord Canadien                                                             | 509,813,807                | 6,812,285                            | 503,001,522                | 435,706,066                                                            |
| Industrie et Commerce                                                                           | 405,184,413                |                                      | 405,184,413                | 362,572,589                                                            |
| Justice                                                                                         | 33,426,319                 |                                      | 33,426,319                 | 28,718,595                                                             |
| Travail                                                                                         | 27,978,474                 | 73,990                               | 27,904,484                 | 25,407,954                                                             |
| Main-d'œuvre et Immigration                                                                     | 778,736,604                |                                      | 778,736,604                | 792,916,827                                                            |
| Défense nationale                                                                               | 2,140,878,711              | 159,290,941                          | 1,981,587,770              | 1,895,174,857                                                          |
| Santé nationale et Bien-être social                                                             | 2,934,807,418              | 25,646,475                           | 2,909,160,943              | 2,706,075,107                                                          |
| Revenu national                                                                                 | 235,056,322                | 14,795,018                           | 220,261,304                | 185,245,489                                                            |
| Parlement                                                                                       | 32,547,579                 |                                      | 32,547,579                 | 32,596,913                                                             |
| Postes                                                                                          | 551,178,462                | 87,452,685                           | 463,725,777                | 413,334,381                                                            |
| Conseil privé                                                                                   | 35,031,278                 |                                      | 35,031,278                 | 13,117,333                                                             |
| Travaux publics                                                                                 | 383,581,717                | 15,613,454                           | 367,968,263                | 338,054,322                                                            |
| Expansion économique régionale                                                                  | 358,431,336                | 33,233                               | 358,398,103                | 346,393,152                                                            |
| Sciences et Technologie                                                                         | 4,246,549                  |                                      | 4,246,549                  | 2,413,328                                                              |
| Secrétariat d'État                                                                              | 962,938,402                | 7,711,982                            | 955,226,420                | 862,776,247                                                            |
| Solliciteur général                                                                             | 363,943,209                | 59,477,168                           | 304,466,041                | 260,062,194                                                            |
| Approvisionnements et Services                                                                  | 102,807,224                | 15,443,989                           | 87,363,235                 | 75,624,230                                                             |
| Transports                                                                                      | 662,318,912                | 79,466,112                           | 582,852,800                | 502,085,963                                                            |
| Conseil du Trésor                                                                               | 530,370,337                | 26,467,150                           | 503,903,187                | 438,754,371                                                            |
| Affaires urbaines                                                                               | 163,263,775                | 1,900,000                            | 161,363,775                | 129,944,587                                                            |
| Affaires des anciens combattants                                                                | 481,307,721                | 36,571,371                           | 444,736,350                | 423,286,721                                                            |
| Dépenses totales                                                                                | 16,699,423,582             | 578,688,977 <sup>(2)</sup>           | 16,120,734,605             | 14,840,865,151                                                         |
| A déduire: virements entre<br>ministères et<br>organismes ou à<br>l'intérieur des<br>ministères |                            |                                      |                            |                                                                        |
| —à valoir sur les crédits                                                                       | 378,688,977 <sup>(3)</sup> | 378,688,977 <sup>(3)</sup>           |                            |                                                                        |
| —à valoir sur le Fonds du revenu consolidé                                                      | 110,000,000 <sup>(3)</sup> | —                                    | 110,000,000 <sup>(3)</sup> |                                                                        |
|                                                                                                 | 16,210,734,605             | 200,000,000                          | 16,010,734,605             | 14,840,865,151                                                         |
| Excédent (ou déficit) budgétaire <sup>(1)</sup>                                                 |                            |                                      | 480,868,870                | (614,307,381)                                                          |
|                                                                                                 |                            |                                      | 16,491,603,475             | 14,226,557,770                                                         |

(1) Ce tableau a été préparé pour illustrer en format de présentation seulement.

(2) Les recettes à valoir sur les crédits et les dépenses brutes ne tiennent pas compte des revenus et des dépenses présentement comptabilisés dans les crédits créant des fonds non budgétaires, sauf jusqu'au point où les pertes nettes sont récupérées par voie de crédits budgétaires, ou l'excédent net est transféré au revenu budgétaire.

(3) Les chiffres précis ne se réfèrent aucunement aux montants actuels qui ont pu être utilisés.

**REVENU**

|                                                                                                                                                      | Revenus<br>bruts           | Recettes à valoir<br>sur les crédits | Revenus<br>nets            | Revenus nets<br>pour l'année<br>financière close<br>le 31 mars 1972 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                      | \$                         | \$                                   | \$                         | \$                                                                  |
| Revenu fiscal—                                                                                                                                       |                            |                                      |                            |                                                                     |
| Impôt sur le revenu—                                                                                                                                 |                            |                                      |                            |                                                                     |
| Particuliers                                                                                                                                         | 7,172,808,009              |                                      | 7,172,808,009              | 5,581,982,675                                                       |
| Sociétés                                                                                                                                             | 2,653,512,860              |                                      | 2,653,512,860              | 2,183,132,185                                                       |
| Dividendes, intérêts, etc. allant à l'étranger                                                                                                       | 291,751,934                |                                      | 291,751,934                | 287,726,724                                                         |
| Impôt de progrès social                                                                                                                              | 15,600,000                 |                                      | 15,600,000                 | 408,400,000                                                         |
| Taxes d'accise—                                                                                                                                      |                            |                                      |                            |                                                                     |
| Taxe de ventes                                                                                                                                       | 2,288,727,371              |                                      | 2,288,727,371              | 1,984,706,695                                                       |
| Autres                                                                                                                                               | 400,448,386                |                                      | 400,448,386                | 388,410,660                                                         |
| Droits de douane à l'importation                                                                                                                     | 1,181,837,198              |                                      | 1,181,837,198              | 988,598,686                                                         |
| Droits d'accise                                                                                                                                      | 637,967,354                |                                      | 637,967,354                | 606,551,387                                                         |
| Impôt sur les successions                                                                                                                            | 60,946,059                 |                                      | 60,946,059                 | 132,015,951                                                         |
| Divers                                                                                                                                               | 427,361                    |                                      | 427,361                    | 392,358                                                             |
|                                                                                                                                                      | 14,704,026,532             |                                      | 14,704,026,532             | 12,561,917,521                                                      |
| Revenu non fiscal—                                                                                                                                   |                            |                                      |                            |                                                                     |
| Produits de placement                                                                                                                                |                            |                                      | 1,264,540,477              | 1,133,231,110                                                       |
| Postes — revenu postal net                                                                                                                           |                            |                                      | 470,137,417                | 403,791,138                                                         |
| Recouvrement de dépenses d'années antérieures                                                                                                        |                            |                                      | 47,639,179                 | 21,481,801                                                          |
| Services et droits                                                                                                                                   |                            |                                      | 19,101,960                 | 17,863,304                                                          |
| Produits de ventes                                                                                                                                   |                            |                                      | 18,082,072                 | 15,677,551                                                          |
| Privilèges, licences et permis                                                                                                                       |                            |                                      | 28,103,365                 | 28,326,786                                                          |
| Lingots et frappe de monnaie                                                                                                                         |                            |                                      | 23,746,359                 | 23,549,984                                                          |
| Divers                                                                                                                                               |                            |                                      | 26,226,114                 | 20,718,575                                                          |
|                                                                                                                                                      | 2,097,576,943              | 200,000,000 <sup>(3)</sup>           | 1,897,576,943              | 1,664,640,249                                                       |
|                                                                                                                                                      | 16,801,603,475             | 200,000,000 <sup>(3)</sup>           | 16,601,603,475             | 14,226,557,770                                                      |
| A déduire: virements entre<br>ministères et<br>organismes ou à<br>l'intérieur d'un<br>même ministère<br>crédités au<br>Fonds du revenu<br>consolidé. | 110,000,000 <sup>(3)</sup> |                                      | 110,000,000 <sup>(3)</sup> |                                                                     |
|                                                                                                                                                      | 16,691,603,475             | 200,000,000 <sup>(3)</sup>           | 16,491,603,475             | 14,226,557,770                                                      |
|                                                                                                                                                      |                            |                                      | 16,491,603,475             | 14,226,557,770                                                      |

### ÉTAT DES DÉPENSES ET REVENUS

1. Les dépenses et revenus nets sont ceux qui figurent dans les opérations financières (les données n'ont pas été rétablies dans l'exemple)
2. Les revenus et dépenses figurent à l'état brut
3. Les opérations internes sont retranchées

NOTE – L'objectif consiste à comptabiliser les revenus et dépenses totaux d'une manière qui permettra des comparaisons valides d'année en année.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 44

Thursday, February 26, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CRI XC 16  
P41  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 44

Le jeudi 26 février 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

CONCERNANT:

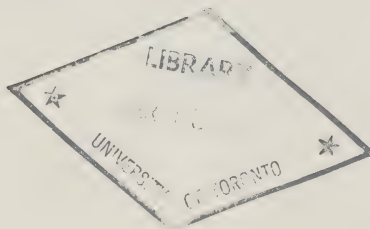
Rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle  
(*Chambly*)

Martin  
Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

---

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

---

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 26, 1976  
(57)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Martin, Oberle and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. L. Denis Desautels, Director General, Public Accounts and International Audits. *From the Office of the Secretary of the Treasury Board:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary. *From Supply and Services Canada:* Mr. J. L. Fry, Deputy Minister of Services and Deputy Receiver-General for Canada. *From the Interdepartmental Committee:* Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa; Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

Mr. Fry and Mr. Osbaldeston read opening statements and the witnesses were questioned.

And questioning continuing;

*Agreed,—*That the meeting on Tuesday, March 2, 1976 be held *In Camera* to consider a draft report.

And questioning continuing;

*It was agreed,—*That an editorial quoted from by Mr. Leblanc (*Laurier*) entitled "Do as I say, not as I do" signed D.A.C., appearing on page 3 of CA magazine/February 1976 be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "CCC"*).

And questioning continuing;

At 12:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 FÉVRIER 1976  
(57)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 04 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blackburn, Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Francis, Huntington, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Martin, Oberle et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. L. Denis Desautels, directeur général, Comptes publics et vérifications internationales. *Du bureau du Secrétaire du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire. *D'Approvisionnement et Services Canada:* M. J. L. Fry, sous-ministre des services et sous-receveur général du Canada. *Du Comité interministériel:* M. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers et Lybrand, Ottawa; M. A. G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services du Canada.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le rapport sur l'étude des Comptes du Canada soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

M. Fry et M. Osbaldeston font des déclarations préliminaires et les témoins sont interrogés.

L'interrogatoire se poursuit;

*Il est convenu,—*Que la séance du mardi 2 mars 1976 soit tenue à huis clos pour étudier un projet de rapport.

L'interrogatoire se poursuit:

*Il est convenu,—*Qu'un éditorial dont la citation est tirée de M. Leblanc (*Laurier*), intitulé «Faites ce que je dis, mais non ce que je fais», signé D.A.C., figurant à la page 3 du Magazine CA de février 1976, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «CCC»*).

L'interrogatoire se poursuit:

A 12 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 26, 1976

• 1104

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order?

Our quorum is 11 but, as you are aware, in our organizational meeting the committee authorized the Chairman to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present as long as we have four or more members—and we qualify.

As was mentioned at our meeting last Tuesday, we will try to wind up our deliberations on this study today. We will deal with Parts IV and V of the Auditor General's report entitled: Financial Statements of Canada, and comments thereon by the Auditor General. You will find that on page 47.

• 1105

Today, besides the Treasury Board representatives, we have representatives from Supply and Services Canada, led by Mr. Fry, the Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada. I will ask Mr. Fry to introduce his associates.

Mr. J. L. Fry (Deputy Minister of Services and Deputy Receiver for Canada, Department of Supply and Services): Mr. Chairman, with me today is Mr. Jean Caron who is the Director General, Operations, and also Dr. Alex Irvine who has been attending this Committee all along as a member of the interdepartmental committee and who has already given you a presentation. He is the Director General of the Government of Canada Accounting Branch.

The Chairman: Thank you, Mr. Fry. I will now ask the Auditor General to give an opening statement. Following that we will have a brief report from Mr. Fry, as well as what I presume will be the final report from Mr. Osbaldeston. Mr. Macdonell.

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Mr. Chairman, our principal spokesman today will be Mr. Denis Desautels, our Director General of Public Accounts. I would like to spare some time of the Committee, sir, because Part IV of our report really contains the principal financial statements of Canada. Part V contains our comments on them. I think Mr. Desautels at an appropriate time will merely go through these item by item. I think we can generally report that most of them have already been dealt with in the hearings of this Committee up to date on the study of the Accounts of Canada.

The Chairman: Mr. Fry, do you have a brief report to give the Committee?

Mr. Fry: Mr. Chairman, I have a very brief report to cover one or two items. We are dealing with Parts IV and V of the Report of the Auditor General. To speak first briefly about Part IV, as you already know, I think, this part contains Sections 1 and 2 of Volume I of the Public Accounts of Canada for 1974-75. It is just a reprint in the Auditor General's Report of what is in the Public Accounts of Canada. It describes the scope and methods of the Public Accounts in Section I, and in so doing sets out the accounting policies followed in preparing the financial statements of Canada certified by the Auditor General.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 26 février 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît.

Notre quorum est de 11 mais vous savez que, lors de sa séance d'organisation, le Comité a autorisé le président à conduire des délibérations, à entendre des témoignages et à autoriser leur impression en l'absence de quorum, pourvu que 4 députés au moins soient présents. Nous pouvons donc commencer.

Nous avions convenu, mardi dernier, d'essayer d'en terminer aujourd'hui avec cette question. Nous étudierons plus précisément les parties 4 et 5 du Rapport de l'Auditeur général, parties qui sont intitulées: «États financiers du Canada et commentaires de l'Auditeur général». Vous les trouverez à la page 47.

En plus des représentants du Conseil du Trésor, nous avons aujourd'hui une délégation du ministère des Approvisionnements et Services conduite par M. Fry, sous-ministre des Services et Receveur général adjoint du Canada. Je vais demander à M. Fry de nous présenter les personnes qui l'accompagnent.

M. J. L. Fry (Sous-ministre des Services et Receveur adjoint du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services): Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de M. Jean Caron, directeur général des opérations, et de M. Alex Irvine, qui a assisté aux séances de ce comité en tant que membre du comité interministériel et qui vous a déjà fait un exposé. M. Irvine est directeur général de la comptabilité du gouvernement du Canada.

Le président: Merci, monsieur Fry. Je vais maintenant laisser la parole à l'Auditeur général qui a quelques remarques à vous faire. Ensuite, nous entendons l'exposé de M. Fry et le rapport final de M. Osbaldeston. Monsieur Macdonell.

M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada): Monsieur le président, notre principal représentant aujourd'hui est M. Denis Desautels, directeur général des comptes publics. J'aimerais signaler au Comité que la partie IV de notre rapport contient précisément les états financiers du Canada et que la partie V indique nos commentaires à ce sujet. M. Desautels aura sans doute l'occasion de vous exposer cela point par point. De façon générale, je puis dire que la plupart d'entre eux ont déjà été traités au cours des séances de ce comité, dans le contexte de l'Étude des comptes du Canada.

Le président: Monsieur Fry, je vous laisse la parole.

M. Fry: Monsieur le président, je serai très bref car je n'ai qu'une ou deux choses à signaler. Nous traitons donc aujourd'hui des parties IV et V du rapport de l'Auditeur général. J'ai peu de choses à dire sur la partie IV, qui contient les sections 1 et 2 du volume 1 des Comptes publics 1974-1975. En effet, le texte est essentiellement le même que celui des comptes publics du Canada. La section I décrit la portée des comptes publics et les méthodes comptables du gouvernement et, ce faisant, définit les principes qui régissent l'établissement des quatre états financiers du Canada certifiés par l'Auditeur général.

## [Texte]

The financial statements themselves are given in Section 2 of the Public Accounts which, again, are reproduced in this section.

Section I, as you have probably observed, was completely revised in the Public Accounts for 1974-75. The revision was designed really to achieve two main objectives. First we wanted to describe the accounting policies now being followed in the preparation of the Public Accounts, that is, to describe clearly the accounting policies that are at present being followed and have been followed for some time. The second objective was to provide a statement of these policies for use in the consideration of the study of the Accounts of Canada so that the nature of its proposals could be more clearly understood.

I think probably you will agree that the revision has accomplished these two objectives, and we now have a much clearer statement in the Public Accounts of the policies that are followed at the present time. The contents of Section 2 are not new, but we have consolidated the various statements together in one place. So from that point of view we have I think an easier reference point on these statements.

Mr. Chairman, in a sense any presentation of ours has probably already been given on these sections. Dr. Irvine of my staff did give you last week a thorough briefing, I believe, on the statements and what is in them, and the relationship between these statements. I think as a result of that you probably have a reasonable understanding of the statements as they exist today. I believe he also covered some of the recommendations of the Accounts of Canada and their relationship to these statements. So from that point of view I think we have already covered pretty well Section IV of the Auditor General's Report.

• 1110

In making the changes to Section 2, I would just point out that we were following, really, recommendation 7 of the Report of the Independent Review Committee that said the three main financial statements of Canada should appear together in the Public Accounts along with such notes and explanations as may be necessary.

Turning very briefly to Part V of the Report of the Auditor General, in this section he has made a number of observations related to comments on refunds of previous years' expenditure, the composition of budgetary revenue and expenditures, the recording of questionable assets, undisposed balances of appropriations to special accounts, unrecorded surplus or deficits of revolving funds, memorandum accounts receivable and the disclosure of accounting policies.

In most of these sections, the comments of the Auditor General are not really direct comments raising particular points but by his analysis he has drawn attention to certain anomalies that he sees in the statements that we have produced in the previous section. The necessary corrective action, I think, for all but two of these points is indicated by relevant recommendations of the Study of the Accounts of Canada which you have already been considering at considerable length and I think, as a result, you have probably already covered most of the relationships between the Study of the Accounts of Canada and those comments.

## [Interprétation]

Ces états financiers figurent à la section II des comptes publics qui sont à nouveau reproduits dans cette section.

La section I des comptes publics 1974-1975 a d'ailleurs été complètement remaniée en vue d'atteindre deux objectifs principaux: d'une part, décrire les principes comptables régissant à l'heure actuelle la préparation des comptes publics et, d'autre part, exposer ces principes à l'intention de ceux qui examineront l'étude des comptes du Canada, afin qu'ils en comprennent mieux les propositions.

Vous serez sans doute d'accord avec moi pour reconnaître que ce remaniement a atteint ces deux objectifs et qu'il est maintenant beaucoup plus facile de comprendre les politiques qui sont actuellement appliquées en matière de comptabilité publique. Le contenu de la section II n'est pas nouveau. On y a toutefois rassemblé les différents états financiers de sorte qu'il est plus facile, tout du moins à mon avis, de s'en servir comme point de référence.

Monsieur le président, des exposés vous ont sans doute déjà été faits par nos fonctionnaires à propos de ces deux sections. En effet, l'un de mes collaborateurs, M. Irvine, vous a donné, la semaine dernière, des explications sur ces états, c'est-à-dire sur leur contenu et sur leurs relations mutuelles. Ceci vous a sans doute permis de mieux comprendre la présentation de ces états. Il vous a sans doute également parlé des recommandations des Comptes du Canada et de leurs relations vis-à-vis de ces états. Je pense donc que nous avons déjà largement couvert la section IV du rapport de l'Auditeur général.

Ces modifications à la section 2 font suite à la recommandation 7 du rapport du Comité indépendant de révision, selon laquelle «les trois principaux états financiers du Canada devraient paraître ensemble dans les comptes publics et être accompagnés des notes et des explications nécessaires.»

Passons maintenant à la Partie V du Rapport de l'Auditeur général dans laquelle il fait plusieurs remarques à propos du remboursement des dépenses des années précédentes, de la composition des recettes et des dépenses budgétaires, de l'inscription des éléments discutables de l'actif, du solde non dépensé des comptes spéciaux, des excédents ou déficits non déclarés de fonds renouvelables, des comptes d'ordre à recevoir et de la divulgation du principe de comptabilité du gouvernement.

Dans la plupart de ces sections, les commentaires de l'Auditeur général ne portent pas directement sur ces points particuliers mais analysent plutôt certaines anomalies que l'Auditeur a constaté dans les états financiers que nous avons établis dans la section précédente. Les dispositions nécessaires pour corriger tous ces points, sauf deux, ont donné lieu à des recommandations dans l'étude des comptes du Canada que le Comité étudie depuis quelque temps déjà, ce qui vous a permis, je pense, de couvrir à peu près tous les aspects des relations existant entre l'étude des comptes du Canada et ses commentaires.

## [Text]

There are two exceptions in this section. One is the comments on Refund of Previous Years' Expenditures which is paragraph 5.2 of Part V. The other one is on Memorandum accounts receivable, paragraph 5.10. The comment on Refunds of Previous Years' Expenditures reflects the treatment in the estimates of costs reimbursed to Central Mortgage and Housing Corporation, and the other is a comment on Memorandum accounts receivable which is an administrative matter covered by the Treasury Board's Guide on Financial Administration. These two items are not really specifically covered in the Accounts of Canada comments and if you want to deal with those any further, they would be better dealt with by the Treasury Board's representatives.

I have been following quite closely the discussions you have had in the Committee and it is clear to me that the anomalies identified by the Auditor General in this part have already been discussed and will be corrected in the main by the implementation of the recommendations in the Study of the Accounts of Canada. I have noted particularly the papers tabled by Gordon Osbaldeston and they have, in great detail really, referred to each of these anomalies. Therefore I do not propose to discuss them in any detail or any further. If, in fact, the Committee wishes any comment from us on the detail of those sections, I would be happy to have Doctor Irvine speak further on it but, as I say, I think they have already been pretty well covered.

Thank you very much, Mr. Chairman. That is all I have to say.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fry. We will now proceed to Mr. Osbaldeston who has a brief statement to make before we open the meeting with questions. Mr. Osbaldeston.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board):** Thank you very much, Mr. Chairman. I thought it would be helpful if I recapped the plans of the Treasury Board for the implementation of the approved recommendations of the Report on the Study of the Accounts of Canada.

That has come up in questioning earlier, Mr. Chairman, but I thought it would be helpful to the members and to yourself, sir, if I set it out in some order.

In analysing these recommendations from an implementation point-of-view, they appear to fall into three main categories: One, those which are presently in place or can be put into practice through administrative and procedural changes; two, those with relate directly to the budgetary cycle and require co-ordination with financial accounting and reporting; and three, those recommendations which require legislative changes approved by Parliament. While I propose to speak to you on each of these categories separately, I do so in the knowledge that you are fully aware of the intricate relationship among them.

• 1115

First, the recommendations in place or to be implemented through administrative and procedural changes. Twenty five of the 41 recommendations of the Report can be classified as those which are presently in place or can be implemented through administrative or procedural changes. Certain findings of the Study of the Accounts of Canada serve to affirm present practices and these include: the definition of the Government of Canada accounting entity;

## [Interpretation]

Les deux exceptions visent le remboursement de dépenses des années précédentes, soit le paragraphe 5.2 de la Partie V, et les comptes d'ordre à recevoir, soit le paragraphe 5.10. La première observation, c'est-à-dire le remboursement de dépenses des années précédentes, tient compte du traitement, dans le budget des dépenses, des dépenses remboursées à la Société centrale d'hypothèques et de logement. La seconde, qui porte donc sur les comptes d'ordre à recevoir, est une question administrative qu'on retrouve dans le «guide d'Administration financière» du Conseil du Trésor. Ces deux questions ne sont pas précisément traitées dans les commentaires sur les comptes du Canada, mais si vous voulez avoir des détails à ce sujet, vous pourrez en discuter avec les représentants du Conseil du Trésor.

J'ai suivi de très près les discussions qui ont eu lieu dans ce Comité et j'ai pu en conclure que les anomalies relevées par l'Auditeur général ont déjà été étudiées et qu'elles seront corrigées, une fois mises en œuvre les recommandations de l'étude des comptes du Canada. J'ai plus particulièrement remarqué que les mémoires présentés par Gordon Osbaldeston traitaient longuement de ces anomalies. Je m'abstiendrai donc de m'étendre sur chacune des observations de l'Auditeur général. Si, toutefois, vous désirez approfondir certains points, M. Irvine se fera un plaisir de répondre à vos questions. Cependant, et je le répète, la plupart de ces questions ont déjà été traitées.

Merci beaucoup, monsieur le président. C'est tout ce que j'ai à dire.

**Le président:** Merci, monsieur Fry. Je vais maintenant laisser la parole à M. Osbaldeston qui va vous faire un bref exposé, après quoi nous passerons aux questions. Monsieur Osbaldeston.

**M. G. F. Osbaldeston (Secrétaire du Conseil du Trésor):** Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai jugé utile de récapituler les plans du Conseil du Trésor en ce qui concerne l'application des recommandations de l'étude des comptes du Canada qui ont été approuvées.

Nous en avons déjà parlé, monsieur le président, mais je crois qu'il serait bon que je résume toute la question de façon ordonnée.

En faisant l'analyse de ces recommandations du point de vue de leurs mises en œuvre, elles semblent se classer en trois principales catégories: premièrement, celles qui sont actuellement en vigueur ou qui peuvent être mises en application par des changements administratifs et particuliers; deuxièmement, celles qui se rattachent directement au cycle budgétaire et demandent une coordination en matière de comptabilité et de rapports financiers et, troisièmement les recommandations qui nécessitent des changements d'ordre législatif approuvés par le Parlement. J'ai l'intention de vous parler plus longuement de chacune de ces catégories, je procède ainsi en sachant que vous êtes tout à fait au courant de leurs rapports compliqués.

Examinons tout d'abord les Recommandations en vigueur ou à être mises en application par des changements administratifs et procéduriers. Vingt-cinq des 41 recommandations du Rapport peuvent être considérées comme étant actuellement en vigueur ou comme pouvant être mises en application par des changements administratifs ou procéduriers. Certaines conclusions de l'étude des comptes du Canada affirment les pratiques actuelles et on

## [Texte]

(Recommendation 1); tax and nontax revenue reported on a cash basis on the Statement of Expenditure and Revenue; (Recommendation 18); appropriations structured on a program or purpose basis; (Recommendation 20) and the net voting of amounts internally recovered from other appropriations; (Recommendation 22).

For the past three years Treasury Board has been actively replacing multi-year appropriations with annually lapsing appropriations as advocated in Recommendation 23 of the Report; and further, the proposal to explore ways to identify more accurately contributions to the Canada Pension Plan and Unemployment Insurance account is being studied by the Departments of Finance, Revenue, Supply and Services and the Treasury Board Secretariat.

Proposals for the definition, operation, financing and reporting of revolving funds can all be readily accommodated by changes in policy and administrative procedures, although the introduction of the modified practice must be co-ordinated with the regular budgetary cycle.

Finally, with regard to the recommendations in this category relating to changes in presentation format of the summary financial statements, it is the intention of Treasury Board to phase in these changes during the fiscal years 1976-77 and 1977-78 and to provide adequate linkages for users to maintain historical continuity.

As to the recommendations which relate to the budgetary cycle, there are eight proposals in the reports which relate closely to the budgetary cycle which begins with the Estimates. Modifications to the Estimates form of presentation and the content of the summary tables are also being planned for the fiscal year ending March 31, 1978. Estimates of all nonbudgetary loans, investments and advances will also be incorporated into the Estimates book for that year, as will reserves for specific classes of loans and advances as proposed. Changes in vote wording for that year will have the effect of discontinuing the practice of net voting revenue from third parties and, finally, it is expected that agreement will have been reached by that time on techniques for displaying the government's transactions in a national accounts framework for publication on a regular monthly basis.

As to the recommendations which require legislative changes, of the eleven recommendations requiring changes in statutes, seven are related to the Financial Administration Act. The particular areas involved are Section 20 on estimates of expenditure; Section 25 relating to commitments; Section 30 on the lapsing of appropriations; Sections 54 and 55 concerning the accounts of Canada and the Public Accounts of Canada and Sections 60 and 75 relating to financial statements required from Crown corporations.

An amendment to the Unemployment Insurance Act is also required to accommodate the recommendation to treat government contributions as budgetary expenditures rather than interest-free advances. Although it is recognized that the legislative calendar of Parliament may be a limiting factor, plans call for assent to the amendments by March 31, 1978.

## [Interprétation]

y trouve:—la définition de l'entité comptable du Gouvernement du Canada; (Recommendation 1)—la *comptabilité de caisse* pour les revenus fiscaux et non fiscaux dans l'État des dépenses et des revenus; (Recommendation 18)—la structure des affectations sur une base de programmes et d'objectifs; (Recommendation 20) et—l'affectation nette des montants recouverts d'autres crédits. (Recommendation 22).

Depuis les trois dernières années le Conseil du Trésor a été activement impliqué dans la substitution de crédits répartis sur plusieurs années par des crédits qui s'annulent chaque année telle que préconisée dans la Recommendation 23 du Rapport et en plus, la suggestion de faire une revue des moyens qui permettent d'identifier d'une façon plus précise les contributions au Régime des rentes du Canada et au compte d'assurance-chômage est en train d'être étudiée par les ministères des Finances, des Approvisionnements et Services et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Des propositions pour la définition, l'opération, le financement et la comptabilisation des fonds renouvelables peuvent être accomodées par des changements aux politiques et aux procédures administratives malgré que l'introduction de pratiques modifiées doit être coordonnée avec le cycle budgétaire régulier.

Enfin, en ce qui concerne les recommandations de cette catégorie qui touchent la forme de la présentation des états financiers sommaires, c'est l'intention du Conseil du Trésor d'introduire ces changements durant les années financières 1976-1977 et 1977-1978 et de fournir aux usagers un enchaînement qui permettra de maintenir une continuité historique.

Huit recommandations du Rapport touchent étroitement le cycle budgétaire qui commence avec le Budget des dépenses. Des modifications à la forme de la présentation du Budget des dépenses et à la teneur des tableaux sommaires sont aussi en train d'être planifiées pour l'année financière se terminant le 31 mars, 1978. Les prévisions des prêts, placements et avances non-budgétaires seront incorporées dans le livre du Budget des dépenses pour cette année aussi bien que des réserves pour des catégories spécifiques de prêts et d'avances. Des changements dans le libellé de certains crédits pour cette année auront l'effet de supprimer l'autorisation d'affectation nette de revenus provenant de tiers et finalement, on s'attend, par ce temps-là, d'arriver à un accord sur les techniques qui permettront de faire rapport sur les opérations du gouvernement dans un cadre de comptes nationaux pour publication sur une base mensuelle régulière.

Des 11 recommandations qui nécessitent des changements législatifs, sept touchent la Loi sur l'administration financière, plus particulièrement; l'article 20 en ce qui concerne les budgets des dépenses; l'article 25 en ce qui concerne les engagements; l'article 30 sur l'annulation des crédits; les articles 54 et 55 en ce qui se rapporte aux comptes du Canada; et les articles 60 et 75 ayant rapport aux états financiers requis des sociétés de la Couronne.

Une modification à la loi de l'assurance-chômage est nécessaire afin de permettre la mise en œuvre de la recommandation qui veut que les contributions du gouvernement soient comptabilisées comme dépenses budgétaires plutôt qu'une avance sans intérêt. Malgré qu'on reconnaît qu'on pourrait être limité par les projets de loi déjà sur l'ordre du jour du Parlement, les présentes propositions sont basées sur l'assentiment de la modification avant le 31 mars, 1978.

[Text]

In concluding these remarks, Mr. Chairman, let me say again that the Treasury Board is firmly committed to implement the approved recommendations of the Report of the Study on the Accounts of Canada as soon as it is technically possible to do so. I consider it a matter of continuing importance to improve the standards of government accounting and related reporting practices, and I assure you that the benefits from these particular improvements will not be willingly delayed.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Gentlemen, the meeting is open for questions. I would remind members of the Committee that some have indicated that they have a luncheon engagement today, so we will try to conclude our work at 12.30 p.m. sharp. I have three questions, as I indicated, Mr. Clarke, Mr. Leblanc and Mr. Huntingdon, in that order. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, may I raise a small point of order before I ask a question? It may be premature, but I did hear the Chair say that he hoped to conclude this aspect of the questioning and I wonder if any consideration is being given to having an in camera meeting of the Committee so we can attempt to reassess our position with ourselves and amongst ourselves. I am looking around at my colleagues to see if there is any support for such an idea.

**The Chairman:** It has been suggested that we have an in camera meeting and hopefully, following our questions today, that in camera meeting could be next Tuesday morning at 11 o'clock.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That was already scheduled, I think. The in camera meeting was already scheduled to prepare a report.

**The Chairman:** Next Tuesday.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Which is very important because we want to get rid of this before we start examining the various departments.

• 1120

**The Chairman:** Is that acceptable then, gentlemen? Should we work toward that end?

**Mr. Leblanc (Laurier):** Oh, sure.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to go back to a more detailed question that we touched on in another meeting. It has to do with the liabilities that are included in the accounts and the 30-day cutoff. I think it was Mr. Ross that touched on this, although Mr. Handfield-Jones is nodding. Anyway, the question I would like to ask is why the 30-day period was picked. As I see it, we have adopted some accrual practices in the recommendations, and this is sort of partial accrual. I can see, though, that it could easily happen that something that wanted to be included as an expenditure or as a liability and that was properly a liability might not have been received within 30-days. I would like to know the reasons for the date, Mr. Chairman.

[Interpretation]

Pour terminer cette déclaration laissez-moi vous dire, une fois de plus, que le Conseil du Trésor est engagé fermement à la mise en œuvre, aussitôt qu'il le sera techniquement possible, des recommandations acceptées du Rapport sur l'étude des comptes du Canada. Je considère l'amélioration des normes de la comptabilité du gouvernement et des pratiques en matière de rapports d'une importance continue et je vous assure que les bénéfices qui découlent de ces améliorations particulières ne seront pas volontairement différés.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Messieurs, vous pouvez maintenant poser des questions. Je rappelle aux membres du comité que certains ont fait savoir qu'ils avaient un déjeuner aujourd'hui. Nous essaierons donc de terminer à 12 h 30 précises. J'ai trois noms sur ma liste: M. Clarke, M. Leblanc et M. Huntington, dans cet ordre. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, puis-je faire appel au Règlement avant de poser une question? C'est peut-être trop tôt pour le faire mais j'ai entendu le président dire qu'il espérait terminer cette phase de notre étude aujourd'hui. Je me demande si on a songé à tenir une séance à huis clos pour que nous puissions tenter de définir notre position entre nous. Je me demande si certains de mes collègues n'appuieraient pas une telle idée.

**Le président:** On a déjà suggéré de tenir une séance à huis clos et nous espérons qu'après les périodes de questions d'aujourd'hui, elle pourra avoir lieu mardi prochain à 11 h 00.

**M. Leblanc (Laurier):** Je crois que cette séance est déjà prévue. Nous profiterons de ce huis clos pour préparer le rapport.

**Le président:** Mardi prochain.

**M. Leblanc (Laurier):** C'est très important car nous devons expédier cela avant de commencer l'étude des divers ministères.

**Le président:** Êtes-vous d'accord donc messieurs? Allons-nous procéder ainsi?

**M. Leblanc (Laurier):** Certainement.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir à une question un peu plus détaillée que nous avons abordée au cours d'une séance précédente. Cela concerne les dettes qui se trouvent dans les comptes et le délai de 30 jours. Je crois que c'est M. Ross qui en a parlé, même si je vois M. Handfield-Jones hocher de la tête. De toute façon, j'aimerais savoir pourquoi on a choisi ce délai de 30 jours. Si je comprends bien, les recommandations suggèrent certaines accumulations et cette période entraîne finalement une sorte d'accumulation partielle. Il se pourrait très bien toutefois qu'un poste que l'on voulait inscrire comme une dépense ou une dette, et qui en était vraiment une, ne soit pas reçu en deçà de ces 30 jours. J'aimerais savoir pourquoi l'on a choisi ce chiffre.

## [Texte]

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. N. Glenn Ross, F.C.A. (Coopers and Lybrand, Ottawa): I think I might try to answer that, although I have never gone back in history far enough to be really sure that the specific reasons given at the time are the ones that I am going to give to you. But I think the problem you have in government accounting, of course, is the fact that the Estimates have to be prepared well in advance of the fiscal year and therefore you are in a situation that if you are unable to settle your accounts at March 31 it is already too late in fact to provide for them in the following year. I think it has been generally thought of as a matter of administrative convenience and to avoid double counting that it makes sense to allow accounts which do apply to the fiscal year in question to be settled within a reasonable period of time.

The next question then comes up: Why 30 days? I would suspect that reflects the normal billing cycle of industry to provide accounts within a month's leeway. As the Auditor General has pointed out in his reports, the accounts not paid do consist of certain items that are not paid because they are not billed in time but these tend to be items where the normal trade transactions do not apply. In our recommendations, of course, that problem will be eliminated because in fact the 30-day limit is ruled out and the full accounts payable are to be set up.

Perhaps Dr. Irvine might wish to add something to that explanation.

Dr. A. G. Irvine (Director General, Government of Canada Accounting Branch): Mr. Chairman, the normal practice of most governments, at least in English-speaking and French-speaking countries, is to adopt some form of accrual of expenditure. A common practice—for example, this if followed in Australia—is to cut off the commitments before the end of the fiscal year and require the account to be paid within the fiscal year. And they cut off, if you are interested, 30 days before the end of the fiscal year. That is one way of doing it. It gets the payment made within the fiscal year. It is not accrual but it eliminates the need for accrual. We do not do it that way. We allow the 30 days. And it produces exactly the same effect. In other words, there is a 30-day period within which items that came in the course of payment during the fiscal year—I believe that is Section 20 of the Financial Administration Act—can be observed.

I must say I do not know exactly the reason for 30 days but I do know other people use the same period. I would simply refer you to Page 1225 of Volume I where, if you look at the summary of accounts properly chargeable to the fiscal year 1974-75 but carried over to the fiscal year 1975-76, you will see that the value of invoices received after April 30, that is items which strictly did not come in course of payment because the invoice was delayed, in fact total some \$26.5 million, which is a very small sum in relation to the total of the expenditure involved.

This may not be the whole answer but it is a factual answer that the 30 days seems to be reasonably adequate. And I think that was probably the reason that 30 days was chosen. All I can say is that other people use a similar period.

## [Interprétation]

Le président: Monsieur Ross.

M. N. Glenn Ross, F.C.A. (Coopers and Lybrand, Ottawa): Je pourrais essayer de vous répondre, même si je ne suis pas remonté suffisamment loin dans le passé pour avancer avec certitude les raisons précises qui ont motivé ce choix. Le problème que pose la comptabilité gouvernementale c'est que les prévisions budgétaires doivent être préparées bien longtemps avant le début de l'année financière, si bien que même s'il est impossible de finaliser des comptes au 31 mars, il est de toute façon déjà trop tard pour les rajuster au cours de l'année qui suit. On a toujours cru plus facile, pour des raisons administratives et pour éviter le double calcul, de finaliser les comptes d'une année financière donnée dans un délai raisonnable.

La question qui se pose alors c'est pourquoi 30 jours? Je suppose que c'est à cause du délai de facturation normale dans l'industrie. On règle toujours les comptes après avoir laissé passer environ un mois. Comme le souligne l'Auditeur général dans ses rapports, les comptes non payés souvent ne le sont pas parce que la consignation ne se fait pas à temps et il s'agit là plupart du temps de postes auxquels les règles habituelles des transactions commerciales ne s'appliquent pas. Bien entendu, suite à nos recommandations, ce problème va disparaître puisqu'on va supprimer le délai de 30 jours et réunir tous les comptes à payer.

Peut-être M. Irvine pourrait-il compléter cette explication.

M. A. G. Irvine (directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada): Monsieur le président, la plupart des gouvernements, du moins dans les pays anglophones et francophones, ont pris l'habitude d'accumuler d'une certaine façon les dépenses. Par exemple, en Australie, on arrête les engagements avant la fin de l'année financière et exige que les comptes soient payés avant celle-ci. D'ailleurs, pour votre gouverne, sachez qu'ils arrêtent les comptes 30 jours avant la fin de l'année. C'est une façon de procéder qui permet le paiement intégral pendant l'année financière. Ce n'est pas une accumulation, d'ailleurs cela supprime le besoin d'en faire. Nous procédons autrement et permettons 30 jours passé la fin de l'année. On en arrive au même résultat. Autrement dit, il me semble que c'est l'article 20 de la Loi sur l'administration financière qui permet le règlement de certains comptes dus au cours d'une année financière donnée, 30 jours après la fin de celle-ci.

Je ne connais pas la raison exacte de ce délai, mais je sais que nous ne sommes pas les seuls à l'avoir choisi. Voyez plutôt à la page 1225 du Volume I. Dans les états récapitulatifs des comptes payables en 1974-1975, mais reportés en 1975-1976, vous pouvez voir que le total des factures reçues après le 30 avril, c'est-à-dire des comptes qui n'ont pas été payés simplement parce que la facture n'était pas arrivée, n'est que d'environ 26.5 millions, somme relativement modeste par rapport au total des dépenses.

Ma réponse n'est peut-être pas parfaite, mais au moins on sait que 30 jours semblent être un délai suffisant. C'est probablement là la raison de ce choix. Je peux seulement vous dire que d'autres ont aussi jugé cette période satisfaisante.

[Text]

• 1125

**The Chairman:** Thank you, Dr. Irvine. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask a question of the Auditor General now, Mr. Chairman. It concerns the remarks of Mr. Douglas a few days' ago, wherein he outlined certain specific areas that will require our continuing attention. There were the five items, on the first two of which we spent some considerable time questioning here. I am not sure that the other three items do not require some detailed examination. But for the purpose of this morning, I would like to ask the Auditor General...

Let me put another preamble in there. I have understood from the remarks that have been made that the Auditor General's Office and the Treasury Board are in agreement, in basic agreement, with the thrust of things and, in fact, with almost everything that has been reported on by whoever is reported on, and heaven knows we have enough reports. So the question I would like to ask is whether there is any kind of conflict between the Auditor General's Office and the Treasury Board. The reason I ask that is that there are these specific areas that have been labelled as requiring continuing attention by the Auditor General's Office.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** If I could deal with the three points to which Mr. Clarke has referred that have not previously been discussed, the first is cases where recorded expenditures are in excess of appropriation authority as a result of the application of recommendation number 24 and the recording of accounts payable. We support that important recommendation but, in order for it to be effective, there must, as we see it, in any event be some monitoring to be assured that what is intended does in fact take place, and that is that over-expenditures in one fiscal year are deducted from authorized expenditures in the following year. The intent, as set out in the study of the Accounts, is that the estimates will in fact be monitored and followed through. We simply intend to see that that does happen, in other words, if there is this over-expenditure, that it really does represent a cutback in the following year and through a supplementary or through some other means that this whole thrust is obviated. How we are going to do that is a brand new procedure, but that is part of our intention.

In terms of our making sure that there is adequate disclosure to Parliament, the intention of this recommendation is that there will be an actual statement, as Dr. Irvine pointed out the other day, in the public accounts. We will examine the format of that statement and make sure that the disclosure would meet our test of adequacy. If it does not, we might see fit to include it, as we have before, in our annual report. That deals with point 3 that Mr. Clarke raised.

Point 4 is the classification of Crown corporations to ensure that those listed in Schedules "C" and "D" of the Financial Administration Act, and therefore outside of the Government of Canada as an accounting entity, are classified in accord with the principles on which the report is based. I think that was touched on briefly the other day in a question directed by Mr. Joyal when he asked about the National Battlefields Commission's being listed in Schedule "C". I think the report itself points out that that really has not been considered in depth by the study; it was not part of the terms of reference. I think the Secretary of the Treasury Board did indicate, and the study

[Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur Irvine. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. J'aimerais maintenant poser une question à l'auditeur général. Elle a trait aux remarques qu'a faites M. Douglas, il y a quelques jours, dans lesquelles il décrivait certains domaines précis, qu'il va nous falloir étudier périodiquement. Nous avons posé énormément de questions sur les deux premiers de ces cinq points. Je ne suis pas certain que les trois autres nécessitent un examen détaillé. J'aimerais donc demander à l'auditeur général...

Pardonnez-moi, permettez-moi de faire un nouveau préambule. D'après les commentaires entendus, le Bureau de l'auditeur général et le Conseil du Trésor sont fondamentalement d'accord avec tous les divers rapports, et Dieu sait s'il y en a. J'aimerais donc savoir s'il y a un différent entre le Bureau de l'auditeur général et le Conseil du Trésor. Je pose la question car on a isolé certains points qui, semble-t-il, devraient être étudiés périodiquement par le Bureau de l'auditeur général.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je vais citer les trois points que l'on n'a pas encore étudiés: le premier traite des cas où les dépenses inscrites dépassent les crédits autorisés par suite de l'application de la recommandation 24, ainsi que de l'inscription des comptes à payer. Nous appuyons cette importante recommandation mais, pour qu'elle soit efficace, il va absolument falloir vérifier que ce que l'on désire se fasse vraiment, à savoir que les dépenses excédentaires pendant une année financière donnée soient déduites des dépenses autorisées pour l'année suivante. Comme on l'explique dans l'étude des comptes, cela aura pour objet de faire en sorte que les prévisions budgétaires soient contrôlées jusqu'au bout. Nous voulons être certains que, s'il y a une dépense trop importante une année, l'année suivante, on dépensera moins pour qu'en fin de compte tout s'équilibre. Comment nous allons y parvenir, c'est une autre paire de manches, mais nous y travaillons.

Quant à veiller à ce que tout soit divulgué au Parlement, cette recommandation suggère, comme l'a souligné M. Irvine l'autre jour, que les comptes publics fassent l'objet d'un état financier. Nous étudierons alors cet état pour nous assurer que les renseignements divulgués sont suffisants; sinon, comme par le passé, nous en parlerons dans notre rapport annuel. C'était le point 3 mentionné par M. Clarke.

Le point 4 traite de la classification des sociétés de la Couronne pour s'assurer que celles figurant dans les annexes «C» et «D» de la Loi sur l'administration financière, et dont la comptabilité est distincte de celle du gouvernement du Canada, soient classées conformément aux principes de base du rapport. On en a parlé brièvement l'autre jour lorsque M. Joyal a posé une question au sujet de la Commission des champs de bataille nationaux qui se trouve dans l'annexe «C». Je pense que l'on mentionne dans le rapport même qu'on n'a pas étudié cette question en profondeur, car cela ne faisait pas partie du mandat. Le secrétaire du Conseil du Trésor a fait remarquer, l'étude

## [Texte]

itself indicates, that some of these situations with regard to Crown corporations are intended to be cleared up. We intend to follow through to be sure that they are cleared up satisfactorily.

I think I would digress along enough to remind the Committee that we have already placed on record through our annual report and on other occasions that we are completing this comprehensive financial management control study and, this year, in addition to three or four quite large departments such as Health and Welfare that were not covered last year, we are concentrating on Crown corporations. So that it is quite timely indeed that this matter is coming up for consideration.

The final point that Mr. Douglas's statement referred to is the use of improper or unacceptable accounting principles by Crown corporations. Illustrations of those are contained in Part VI of the report, which is not scheduled for discussion today but is scheduled, or will, I think, be scheduled, Mr. Chairman, for a later meeting of the Committee. So that illustrations of the type of thing that I think we consider to be inappropriate are actually scheduled for Thursday, March 25, 1976, or later. So, I think, Mr. Clarke, without getting into a lot of detail, that gives you a general feel of how we are proposing to deal with these. If you would like more detail, I know Mr. Desautels, who is our Director General of Public Accounts, will be glad to supplement my remarks, sir.

The Chairman: I think . . .

• 1130

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): One supplementary, Mr. Chairman.

The Chairman: One supplementary for your last question, Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): The final part of my question was really about any conflict that might exist and that was an area that Mr. Macdonell did not touch on in his reply.

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: I am sorry, Mr. Chairman, I think the indication of my remarks is that there is no conflict that we have at the present time and should a conflict arise, we are confident that it can be satisfactorily resolved as was evidenced in the Study of the Accounts of Canada much of which, I might say, arose from earlier comments made over the years by our office. So we hope to avoid on-going conflicts but, if necessary, we do not hesitate to come to this tribunal for resolution, sir.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Merci, monsieur le président. Je pense qu'il est assez important ce matin d'entendre la déclaration de M. Fry concernant certains éclaircissements sur la production des comptes publics telle qu'on l'envisageait dans le passé, telle qu'on veut l'envisager pour l'avenir. Également, je pense qu'on pourrait féliciter M. Osbaldeston de nous avoir présenté ce matin le résumé des problèmes qui existent en ce qui a trait aux 41 recommandations, ce qui nous aidera énormément dans notre tâche quand le Comité préparera son rapport.

## [Interprétation]

aussi d'ailleurs, que le cas de certaines de ces sociétés de la Couronne va être réglé. Nous vérifierons que tout est bien réglé à notre satisfaction.

Je vais sortir un peu du sujet pour rappeler au Comité que nous avons annoncé, officiellement dans notre rapport annuel, et à d'autres reprises, que nous menons présentement une étude exhaustive des contrôles de la gestion financière et, cette année, en plus des trois ou quatre grands ministères comme la Santé national et le Bien-être social que nous n'avons pas eu le loisir d'étudier l'an dernier, nous nous arrêtons sur les sociétés de la Couronne. Le moment est donc tout à fait opportun d'étudier la question.

Le dernier point mentionné par M. Douglas a trait à l'utilisation par certaines sociétés de la Couronne de principes comptables inappropriés ou inacceptables. On en trouve des exemples dans la partie 6 du rapport, dont la discussion n'est pas prévue pour aujourd'hui, mais bien pour une séance ultérieure du Comité. Donc, c'est le jeudi 25 mars 1976, ou plus tard, que nous étudierons des exemples du genre de situations que nous jugeons insatisfaisantes. Je pense, monsieur Clarke, sans entrer dans les détails, que cela vous donne une idée globale de la méthode que nous voulons adopter. Si vous voulez plus de détails, M. Desautels, Directeur général des Comptes publics, sera heureux de vous donner des renseignements supplémentaires.

Le président: Je pense . . .

M. Clarke (Vancouver Quadra): Une question supplémentaire, monsieur le président.

Le président: Cela sera votre dernière question, monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): La dernière partie de ma question a trait aux conflits éventuels, car c'est un domaine dont M. Macdonell n'a pas parlé dans sa réponse.

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Je suis désolé, monsieur le président, mais il n'y a pas de conflit actuellement et si nous faisons face à un conflit quelconque, nous sommes persuadés que nous pouvons le résoudre sans difficulté; cette étude des comptes du Canada le prouve d'ailleurs, car c'est une étude initiée à la suite de commentaires faits dans le passé par notre bureau. Nous espérons donc éviter des conflits permanents, mais s'il y en a nous n'hésiterons pas à venir devant ce Comité, afin qu'il puisse les résoudre.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): Thank you, Mr. Chairman. I think that it was quite important for us to have heard Mr. Fry's statement this morning because it has enlightened us about the way in which the Public Accounts were presented in the past and will be presented in the future. I also think that we might congratulate Mr. Osbaldeston for having presented this summary of existing problems, with regard to the 41 recommendations, which will greatly help us in our task when this Committee will prepare its report.

[Text]

Cependant, si je revise la déclaration de M. Osbaldeston, je remarque qu'il nous pointe, à l'occasion, certaines recommandations, par exemple à la page 2 dans le texte français, où on lit:

Vingt-cinq des 41 recommandations du rapport peuvent être considérées comme étant actuellement en vigueur...

Et par la suite, on parle des recommandations 1, 18, 20, 22, 23; alors il en manque quelques-unes, parmi les 25. Et peut-être serait-il important que nous ayons les numéros des recommandations que vous pouvez, à l'heure actuelle, mettre en vigueur sans devoir attendre une recommandation du Comité, ou un changement dans la législation. Il en est de même d'ailleurs au paragraphe 2, lorsque vous parlez de huit recommandations; c'est bien de parler des huit recommandations, c'est évident, mais peut-être pourriez-vous, dans un autre document, identifier exactement les numéros puisque nous travaillons sur un document qui contient des numéros précis et auxquels nous référons souvent. Et je pense que pour nous aider à préparer, ce que M. Clarke suggérerait justement tout à l'heure, un rapport dans le plus bref délai possible, je pense que ceci serait très utile. Évidemment, ceci s'applique également au paragraphe 3 puisqu'on y parle de 11 recommandations sans dire exactement quelles sont ces recommandations. Je suppose que la Loi sur l'administration financière devra être changé par le ministère des Finances, ou peut-être par le Conseil du Trésor. Est-ce que c'est le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Amendments to the Financial Administration Act will be tabled by the President of the Treasury Board. Mr. Chairman, in further response to the question, if it is agreeable, we could spell out to the Clerk, during the course of the day, which recommendations refer to each section.

**The Chairman:** I think that would be most helpful. Is that agreed?

**Mr. Leblanc (Laurier):** Well, for when we have to prepare the report of this committee.

Now, I would like to refer you to an editorial in the CA magazine of February, 1976, which is in French and English. I will start with the Treasury Board and I will quote the English side because the translation may not give the exact meaning of what it says here.

**The Chairman:** We do not object if you wish to read it in French, Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I know. It is one of our rights. But I think maybe the interpreters are not familiar with the technical terms used here. Maybe they would not translate it the right way, although they are very competent. There is no doubt about that.

It says here that:

Ironically, this was basically the conclusion of the Glassco Commission 1962 which criticized the financial control systems...

[Interpretation]

However, on looking back at Mr. Osbaldeston's statement, I notice that he does point to some recommendations, for example, on page 2 of the French text which reads:

Twenty-five of the 41 recommendations of the Report can be classified as these which are presently in place.

Subsequently, reference is made to recommendations 1, 18, 20, 22, and 23; so some are missing, among them recommendations 25. So it might perhaps be important for us to have the numbers of the recommendations that you could implement immediately, without having to wait for this Committee to make a recommendation, or for amendments to the legislation. Similarly, in paragraph 2, you speak of 8 recommendations, which is all very well, but you could perhaps identify the exact numbers in another document, since we are working with a document that contains precise numbers and to which we often refer. I think that in order to help us prepare a report as soon as possible, as Mr. Clarke did indeed suggest earlier, such a document would be very helpful. Of course, this also applies to paragraph 3 where mention is made of 11 recommendations, but we are not told exactly which ones they are. I suppose that the Financial Administration Act will have to be amended by the Department of Finance or perhaps by Treasury Board. Would it have to be Treasury Board or the Finance Department?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Les modifications à la Loi sur l'administration financière seront déposées par le Président du Conseil du Trésor. Pour répondre à la première partie de votre question, nous pourrions aujourd'hui indiquer au greffier quelles sont les recommandations dont nous parlons dans chaque section.

**Le président:** Cela serait très utile. d'accord?

**M. Leblanc (Laurier):** Oui, lorsque nous aurons à préparer le rapport de ce Comité.

J'aimerais maintenant parler d'un éditorial dans le magazine CA de février 1976, et qui est en anglais et en français. Je vais commencer avec le Conseil du Trésor et ensuite je vais citer la version anglaise car il est possible que la traduction ne donne pas la signification précise de l'article.

**Le président:** Nous n'avons pas d'objections à ce que vous le lisiez en français, monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Je sais que j'en ai le droit, mais il se pourrait que les interprètes ne connaissent pas les termes techniques qui sont utilisés et hésitent quelque peu à les rendre, même s'ils sont parfaitement compétents.

Je cite donc:

Ce qui est ironique, c'est que ces conclusions sont presque les mêmes que celles de la Commission Glassco en 1962, qui avait critiqué les systèmes de contrôle financier...

## [Texte]

I hope you all read it, the Auditor General and Mr. Osbaldeston, and also the Department of Finance and Supply and Services.

They were more concerned:

... with the proper authorization of expenditures that with whether the goals which gave rise to the expenditures has been reached. Although, as a consequence, the Treasury Board was given primary statutory responsibility for financial management—and an increase in staff from 100 to over 700 (between 1962 and 1975)—as it turned out, responsibility is shared among three departments:...

I have already questioned why the Auditor General should be on there too, under three departments.

... the Department of Supply and Services, ...

Who are responsible for producing those Public Accounts books, and they say here:

... responsible for cash into and out of the Consolidated Revenue Fund; the Department of Finance, responsible for managing it; and the Treasury Board, which regulates it. Since it seems to be a toss-up as to who is actually in "control," this three-headed monster ...

This is very interesting.

**Mr. Francis:** I do not understand why there would be a translation problem.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is not regarding the individuals, of course. This is regarding the various departments.

... continues to give priority to establishing programs and allocating resources rather than to responsible financial management. To make matters worse, Parliament is hard put to understand proposed spending estimates ...

That was raised by Mr. Huntington yesterday, or Tuesday.

... because of their form of presentation and, even when the public accounts are published, ...

That is Mr. Fry.

... information with which Parliament could measure the government's performance is sadly lacking.

So it is very important that the three departments and the Auditor General also take note of that editorial, which I think is very good.

While I am not going to ask your comments on all the departments involved, maybe at some time someone would like to comment. Maybe at this time, or later on.

**The Chairman:** Mr. Leblanc, would it be possible to have the editorial passed over to the Clerk of our committee so that it could be attached to the minutes of the meeting today and all members would have it available?

## [Interprétation]

J'espère que tout le monde aura l'occasion de la lire, M. l'Auditeur général, M. Osbaldeston et les représentants du ministère des Finances et du ministère des Approvisionnement et Services.

La Commission Glassco donc, avait trouvé que l'on se souciait:

... davantage d'obtenir l'autorisation appropriée des dépenses que de vérifier si les objectifs des programmes avaient été atteints. C'est pourquoi on avait donné la plus haute responsabilité statutaire au Conseil du trésor pour la gestion financière—et qu'on avait augmenté le personnel de 100 à plus de 700 personnes (entre 1962 et 1975—mais pour une raison inconnue, la responsabilité est à présent partagée par trois ministères ...

Et j'ai déjà demandé pourquoi l'Auditeur général se trouvait là aussi, sous ces trois ministères.

... le ministère des Approvisionnements et Services ...

Il est chargé de préparer le livre des comptes publics, mais encore ...

... il est responsable des recettes et des dépenses d'argent liquide du fonds du revenu consolidé; le ministère des Finances—responsable de sa gestion; et enfin le Conseil du trésor, qui veille à sa réglementation. Puisqu'il semble évident qu'on se renvoie la balle pour savoir qui tient effectivement les rênes du contrôle, ce monstre à trois têtes ...

C'est très intéressant.

**M. Francis:** Je ne vois pas ce qu'il y a de difficile à traduire là-dedans.

**M. Leblanc (Laurier):** Il ne s'agit pas des personnes, évidemment, mais des ministères.

... continue toujours de donner les priorités à l'établissement de programmes et d'allocations de ressources au lieu de s'atteler à une gestion financière responsable. Et le pire, c'est que le Parlement a du mal à comprendre les prévisions budgétaires ...

C'est un point qu'a soulevé M. Huntington mardi.

... parce que leur présentation est obscure. Même lorsque les comptes publics sont publiés ...

Cette fois, c'est M. Fry.

... le Parlement ne dispose pas des renseignements voulus pour juger l'œuvre du gouvernement.

Je pense que les représentants des trois ministères en question ainsi que l'Auditeur général doivent lire cet éditorial qui est fort à propos.

Je ne vais pas demander leur réaction aux représentants des trois ministères, mais s'ils ont quelque chose à ajouter, ils peuvent le faire n'importe quel temps.

**Le président:** Monsieur Leblanc, vous serait-il possible de remettre une copie de l'éditorial au greffier du Comité? Il pourrait ainsi être annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui et consulté par tous les membres du comité.

[Text]

Mr. Leblanc (Laurier): There is no problem.

The Chairman: As an appendix?

Mr. Leblanc (Laurier): It says, "Do as I say, not as I do".

The Chairman: Is that agreeable?

Mr. Leblanc (Laurier): No reference to me, of course.

The Chairman: No. But is it agreed that we attach the editorial as an appendix?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you. Is there any comment on the three-headed monster, Mr. Osbaldeston?

• 1140

Mr. Osbaldeston: Mr. Chairman, I am glad you did not say any comments from the three-headed monster.

Two or three comments, but I will be brief; that opens up quite a wide area, as you all understand. First of all, the fact that three departments are involved in the study of the accounts of Canada indicates that even though there might have been a division of authority, nevertheless there is a means whereby the three departments can get together between two covers of the same book and present the same recommendations to this Committee. So while there may be some division, it does not necessarily mean that there is anarchy or chaos.

Second, I mentioned earlier, Mr. Chairman, that I would hope that the government, in response to the Auditor General's report on this same point, really, would be able to come forward with some thoughts, or some amelioration of that situation.

As to the 100 to 700, I hope the members will permit me to make a defensive remark. The fact of the matter is that in 1962 there was no collective bargaining in the Public Service of Canada, so we had to add some 290 people to the Treasury Board to undertake the largest task in collective bargaining undertaken by an organization in the country. We have a lot of unions; we have a lot of negotiations, and we have a lot of matters that pertain to collective bargaining, which require a fairly significant staff.

Second, there was no bilingualism policy and no bilingualism program of the Government of Canada in 1962, and I am sure we all share the belief that that is a valuable program and is making some progress. Indeed, we had to add staff to that.

Third, there was no administrative policy branch of the Government of Canada: there was no EDP policy at that time, there was no unit to look after contract policy, there was no unit to look after a wide variety of matters looked after by the present administrative policy branch, which consists of approximately 70 or 80 people. I think that was a valuable contribution, to add staff to ensure that the administrative inputs of the Government of Canada—computer usage, rental housing, etc.—were done efficiently and effectively.

[Interpretation]

M. Leblanc (Laurier): Il n'y a aucune difficulté.

Le président: Il sera bien en annexe?

M. Leblanc (Laurier): Le titre en est: «Faites ce que je dis, mais non ce que je fais».

Le président: Tout le monde est d'accord?

M. Leblanc (Laurier): Cela n'a rien à voir avec moi évidemment.

Le président: Tout le monde est d'accord pour que l'éditorial soit annexé?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Osbaldeston, vous avez des observations au sujet de ce monstre à trois têtes?

M. Osbaldeston: Heureusement que vous n'avez pas demandé de commentaires de la part du monstre à trois têtes, monsieur le président.

J'ai deux ou trois commentaires à faire, mais je serai bref; cela nous amène à un domaine très vaste, comme vous le comprenez très bien. D'abord, le fait que trois ministères s'occupent de l'étude des comptes du Canada indique que, bien qu'il y ait division de l'autorité, il y a toutefois moyen que les trois ministères fassent voix commune dans un même ouvrage et présentent les mêmes recommandations à ce Comité. Donc, bien qu'il y ait une certaine division, cela ne signifie pas nécessairement que l'anarchie ou le chaos règne.

Deuxièmement, j'ai déjà mentionné, monsieur le président, que j'espérais que le gouvernement, en réponse au Rapport de l'Auditeur général sur cette question, serait prêt à avancer certaines idées en vue d'améliorer cette situation.

Pour ce qui est du passage de 100 à 700 employés, j'espère que les membres du Comité me permettront de faire un plaidoyer. J'aimerais rappeler qu'en 1962 les négociations collectives étaient chose inconnue dans la Fonction publique canadienne; il nous a donc fallu ajouter environ 290 personnes au Conseil du Trésor pour qu'elles entreprennent la plus grande série de négociations collectives jamais entreprise par un organisme dans ce pays. Il y a beaucoup de syndicats, beaucoup de négociations, et beaucoup de questions liées aux négociations collectives qui nécessitent la présence d'un personnel assez considérable.

Deuxièmement, la politique de bilinguisme et le programme de bilinguisme du gouvernement du Canada n'existaient pas en 1962, et je suis certain que nous sommes tous d'avis qu'il s'agit d'un programme utile qui va en s'améliorant. Toutefois, il nous a fallu augmenter notre personnel à cette fin.

Troisièmement, il n'existait pas de Direction de la politique administrative du gouvernement du Canada: il n'existait pas de politique de TED à cette époque, il n'existait pas de service s'occupant de la politique contractuelle, il n'existait pas de service s'occupant des diverses affaires dont s'occupe la Direction actuelle de la politique administrative, direction qui comprend environ 70 ou 80 personnes. Je pense qu'il a été fort utile d'augmenter le personnel pour s'assurer que les besoins administratifs du gouvernement du Canada—utilisation de l'informatique, location de locaux etc.—soient pourvus de manière efficace.

## [Texte]

A final comment I would make: in 1962 there was no financial administration unit of the Government of Canada located in the Treasury Board Secretariat. Within that administrative policy branch, to which I just made reference, we now have some 19 people undertaking work on financial administration.

That was a defensive remark, Mr. Chairman, but I think called for. I am sure members know better than I that editorial writers are not always precise in some of the comments they make.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I hope that short answers will permit me to remove my list of questions from my plate.

In regard to the recommendations for the amendment to the Financial Administration Act, what is the response by the audit office, the government departments and Crown corporations to these recommendations? Has there been an expression from departments affected?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I would like to refer that question, in the interests of time, if I may, Mr. Huntington, directly to Mr. Desautels.

**The Chairman:** Mr. Desautels.

**Mr. L. Denis Desautels** (Director General, Public Accounts and International Audits, Office of the Auditor General): There are a number of recommendations that require legislative changes. The audit office has not been involved in actually discussing with the departments involved their views on whether or not they are in agreement with these changes. But the audit office, on the one hand though, in conformity with what we have said, agrees that these changes are necessary—and as a matter of fact, I think everything we have said so far supports that. So from our own point of view, just speaking for the audit office, we are not directly concerned with these specific changes with the exception of those that affect the role of the Auditor General, but to that extent we are in agreement.

**Mr. Huntington:** Are any views being made known by government departments or Crown corporations that will be affected?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I tabled in response to questions put to the Treasury Board by the Committee, some responses. I am trying, desperately, to find the date of the tabling of this response. There was a question asked, it is question number one, but there are two series of questions, which is causing me the difficulty. But question number one was put to us, was answered and a response tabled. I quote:

• 1145

On page 3 of the statement is evidence that Treasury Board has the over-all responsibility for the Accounts of Canada and therefore has the power to implement the 41 recommendations in the study. Is this correct? If so, what response has been received to date by government departments to these recommendations? Were there any major differences between the Treasury

## [Interprétation]

En dernier lieu, j'aimerais préciser qu'en 1962 le secrétariat du Conseil du Trésor ne disposait pas d'un service d'administration financière. Or, actuellement, au sein de cette Direction de la politique administrative dont je viens de parler, il y a 19 personnes qui s'occupent d'administration financière.

Il s'agit là peut-être d'un plaidoyer, monsieur le président, mais je pense qu'il était nécessaire. Je suis certain que les membres de ce Comité savent mieux que moi-même combien les rédacteurs d'éditoriaux négligent d'apporter certaines précisions.

**Le président:** Merci, Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'espère que l'on pourra me répondre brièvement afin que j'aie le temps de poser toutes les questions que j'aimerais poser.

En ce qui concerne les recommandations visant la modification de la Loi sur l'Administration financière, j'aimerais connaître la réaction du Bureau de vérification, des ministères gouvernementaux et des sociétés de la Couronne à ces recommandations. Les ministères concernés ont-ils exprimé leur opinion?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Si vous me le permettez, monsieur Huntington, afin de ne pas perdre de temps, j'aimerais laisser M. Desautels répondre directement à cette question.

**Le président:** Monsieur Desautels.

**M. L. Denis Desautels** (directeur général, Comptes publics et Vérifications internationales, Bureau de l'Auditeur général): Il y a un certain nombre de recommandations qui nécessitent des modifications de la loi. Le Bureau de vérification ne s'est pas vraiment occupé de traiter, avec les ministères concernés, de leur accord ou de leur désaccord avec ces modifications. Toutefois, en concordance avec ce que nous avons dit, nous convenons que ces modifications sont nécessaires, et je pense d'ailleurs que tout ce que nous avons dit jusqu'à présent le prouve. Disons donc que pour ce qui est de nous, du bureau de vérification, nous ne sommes pas visés par les modifications, exception faite de celles qui concernent le rôle de l'Auditeur général; pour le reste, nous sommes d'accord avec ces modifications.

**M. Huntington:** Les ministères gouvernementaux ou les sociétés de la Couronne qui sont concernés ont-ils fait connaître leurs opinions?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, par suite des questions posées par le Comité au Conseil du Trésor, j'ai déposé certaines réponses auprès du Comité. J'essaie désespérément de trouver la date de déposition de cette réponse. Il y a une question qui a été posée; il s'agit de la question numéro 1; mais il y a deux séries de questions, ce qui explique la difficulté que j'ai à la trouver. Je disais donc que nous avions déposé une réponse à la question numéro 1. Je cite:

A la page 3 de la déclaration, il est établi que le Conseil du Trésor détient la responsabilité globale des comptes du Canada et qu'il est donc autorisé à mettre en pratique les 41 recommandations de l'étude. Cela est-il exact? Dans l'affirmative, quelles sont les réponses qu'ont fait parvenir, jusqu'à présent, les ministères gouvernementaux au sujet de ces recommandations?

[Text]

Board and departments with regard to any of these recommendations?

And the response, sir, has been tabled.

**Mr. Huntington:** It is tabled?

**Mr. Osbaldeston:** It is tabled; and it gives you there, in some detail, the concerns of departments relative to the various recommendations put forward. In these cases, these are concerns we have not met, and we state the reason why we have not accepted their expression of concern.

**Mr. Huntington:** Well, I am sorry that I missed that, then.

**Mr. Osbaldeston:** If that is not complete, Mr. Chairman, we will try to . . .

**Mr. Huntington:** Well, I will go back on it and find it, and contact you by phone if necessary.

I have been having, in the exercise of reading the Blue Book here, a little trouble getting a comprehension of the difference between "Forecast Expenditures" and "authorities to spend". I am wondering if, while we have this very knowledgeable group of people here, they could clarify this for me and why it is in this present format.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** In the Main Estimates, where we show a number of different series relative to expenditures of the Government of Canada, a series appears, as noted, which is headed "Forecast Expenditures", and we use that series in the case of the year coming to an end.

Let us take the fiscal year 1975-76. We table our main estimates for 1976-77, as you well know, in February. We therefore must forecast the expenditures that are likely to occur between the time we close the Blue Book, which is about January, because of printing, and at the end of the fiscal year which we presently are in. So we have to forecast the expenditures of each department for the fiscal year 1975-76 in the Blue Book. They are not actuals, obviously. We close the Blue Book in January, we table in February, and the year ends on March 31, 1976. So we forecast expenditures.

I am now speaking to the present practice.

The proposals in the report of the Study of the Accounts of Canada suggest a change, in the addition of a new series. It is suggested that we put a new series in which would be "Estimates of expenditures". At the present time, when we table the Blue Book for 1976-77, we show the amounts to be voted for the Government of Canada. As members know, there will be in addition, supplementary estimates. We tried to show the full expenditure of the Government of Canada in the statement made by the President of the Treasury Board and in *How Your Tax Dollar is Spent*, where we showed what we are asking Parliament to vote for main estimates and also showed the reserves which the government had for supplementaries. That would constitute the total.

[Interpretation]

Y-a-il eu des accords importants entre le Conseil du Trésor et les ministères au sujet de l'une ou l'autre de ces recommandations?

Et cette réponse, monsieur, a été déposée.

**M. Huntington:** Elle est déposée?

**M. Osbaldeston:** Elle est déposée; et elle fournit, avec des détails à l'appui, les préoccupations des ministères en ce qui concerne les diverses recommandations avancées. Il s'agit là de préoccupations auxquelles nous n'avons pas satisfait, mais nous expliquerons pourquoi.

**M. Huntington:** Très bien, je regrette donc de ne pas l'avoir su.

**M. Osbaldeston:** Si cela n'est pas complet, monsieur le président, nous essayerons de . . .

**M. Huntington:** Eh bien, je vais m'y reporter, et je vous rejoindrai par téléphone si cela se révèle nécessaire.

La lecture du Livre bleu me pose certains problèmes quant à la compréhension des différences entre les «dépenses prévues» et les «autorisations de dépenses». Je me demande, puisque nous disposons de ce groupe de personnes très bien renseignées, si elles pourraient éclaircir cela et m'expliquer pourquoi on a opté pour la disposition actuelle.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Dans le budget des dépenses, où nous fournissons un certain nombre de séries différentes portant sur les dépenses du gouvernement du Canada, il existe une série qui figure sous la rubrique «dépenses prévues»; nous nous servons de cette série en ce qui concerne l'année se terminant.

Prenons l'exemple de l'année financière 1975-1976. Comme vous le savez, nous déposons nos principales prévisions budgétaires pour 1976-1977 en février. Nous devons donc prévoir les dépenses qui peuvent survenir entre la fermeture du Livre bleu, soit en janvier environ, en raison de l'impression, et la fin de l'année financière dans laquelle nous nous trouvons. Nous devons donc prévoir les dépenses de chaque ministère pour l'année financière 1975-1976 dans le Livre bleu. Ce ne sont évidemment pas des dépenses réelles. Nous fermons le Livre bleu en janvier, nous déposons les prévisions en février, et l'année financière se termine le 31 mars 1976. Donc, nous prévoyons des dépenses.

Je parle là de ce que l'on fait actuellement.

Les propositions du Rapport de l'étude des comptes du Canada propose une modification, sous forme d'ajout d'une nouvelle série. On nous propose de mettre une nouvelle série qui s'intitulerait «Estimations des dépenses». Actuellement, quand nous déposons le Livre bleu pour 1976-1977, nous indiquons les montants des crédits demandés par le gouvernement du Canada. Comme les membres de ce Comité le savent, il y aura en outre des budgets supplémentaires. Nous avons tâché de montrer toutes les dépenses du gouvernement du Canada dans la déclaration du président du Conseil du Trésor et dans *Où va l'argent de vos impôts?* où nous avons montré que nous demandions au Parlement de passer aux voix les prévisions budgétaires principales tout en indiquant quelles étaient les réserves du gouvernement pour les budgets supplémentaires. Ce serait là l'ensemble de la question.

[Texte]

Now there are two elements that go to increase the Main Estimates. The first thing that increases the Main Estimates is a new supplementary estimate: we come forward to the House and we ask for more money. The second thing which increases the expenditures of the Government of Canada is an already existing authority which was voted by a prior parliament to expend money in this and in future years—at the time it was voted, it would say, “in this and future years”.

So that is the second element of the increasing of the estimates as tabled. The proposal of the Study of the Accounts of Canada is that we add a new column to the Main Estimates which would display the estimates of expenditures, and that “Estimates of expenditure” column would include expenditures to be made under existing authorities.

Am I being clear on that, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** Yes, thank you.

Mr. Chairman, could I direct a question to Mr. Ross. If the principles and concepts outlined in the interdepartmental report are accepted and, I would gather from comments of the Auditor General, are acceptable to him, would it not be advantageous then to include these principles and concepts in a revision of the introductory sections to Public Accounts of Canada, Volume I?

**Mr. Ross:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I think Mr. Fry has already indicated in his opening comments that Section I was revised this year; but, of course, it is revised based on existing practices that the Government of Canada follows. I would assume—and I think he indicated that—that when this report is implemented, that statement would be accordingly revised so that it would be an updated version which would correspond with the recommendations of the Accounts of Canada as and when they are implemented.

Now, there may be a transitional problem, depending upon whether everything can be implemented all at once, but I would presume in making the revisions this would be clearly indicated in the transitional period.

**Mr. Huntington:** They would probably tie in, then, with the schedule as put forward by Mr. Osbaldeston, is that right?

**Mr. Osbaldeston:** That is right.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**Mr. Ross:** I should explain, of course, there is a note to the financial statement, Note 1, that refers to those statements of principles so that in a sense they form an integral part of the statements.

**The Chairman:** Your time is getting short.

**Mr. Huntington:** If I can come back to this area of concern expressed by different departments, have any departments expressed a concern in regard to Recommendation No. 21, the discontinuance of net voting of revenues?

[Interprétation]

Il y a deux éléments qui peuvent augmenter le Budget des dépenses. Il y a d'abord les budgets supplémentaires: nous nous présentons devant la Chambre et nous demandons plus d'argent. L'autre élément qui peut augmenter les dépenses du gouvernement du Canada est toute autorisation existant déjà et adoptée par une législature antérieure en vue de dépenser de l'argent pour l'année en cours et pour des années futures; lors de l'adoption de ce crédit, on indique «pour cette année et les années futures».

Ceci constitue donc le deuxième élément qui permet d'augmenter le budget déposé. La proposition de l'étude des comptes du Canada consiste en ce que nous ajoutions une nouvelle colonne au Budget des dépenses, dépenses où seraient indiquées les estimations des dépenses, et cette colonne des «estimations de dépenses» inclurait les dépenses à effectuer en vertu d'autorisations antérieures.

Me suis-je clairement exprimé, monsieur Huntington?

**Mr. Huntington:** Oui, merci.

Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Ross. Si les principes et les concepts exposés dans le rapport interministériel sont acceptés et, je suppose d'après les observations de l'auditeur général qu'il les trouve acceptables, ne serait-il pas avantageux de les inclure dans une révision de sections introductives du volume I des comptes publics du Canada?

**M. Ross:** Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Je pense que M. Fry a déjà indiqué dans ses remarques préliminaires, que la section I a été révisée cette année; évidemment, elle est révisée en se fondant sur les pratiques suivies actuellement par le gouvernement du Canada. Je suppose—je pense d'ailleurs qu'il l'a indiqué—que quand ce rapport sera mis en application, cette déclaration sera révisée en conséquence afin qu'il en existe une version mise à jour qui corresponde aux recommandations des comptes du Canada à mesure qu'elles seront mises en application.

Il se peut toutefois qu'il y ait un problème de transition si tout est mis en application d'un seul coup; mais je suppose qu'en apportant des révisions pendant la période de transition, on fournirait toutes les indications nécessaires.

**M. Huntington:** Ces révisions seraient donc liées avec le calendrier proposé par M. Osbaldeston, n'est-ce pas?

**M. Osbaldeston:** C'est exact.

**M. Huntington:** Merci.

**M. Ross:** Je devrais expliquer, bien sûr, qu'il y a une note au bas de l'état financier, la note 1, qui renvoie le lecteur à ces déclarations de principe, ce qui permet de dire que, d'une certaine manière, ces déclarations constituent une partie intégrale des états.

**Le président:** Il ne vous reste plus beaucoup de temps.

**M. Huntington:** J'aimerais en revenir à la question des préoccupations des divers ministères; y a-t-il un ou des ministères qui aient exprimé leurs préoccupations au sujet de la recommandation n° 21, visant à discontinuer l'affectation nette de revenus?

[Text]

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: Yes, sir, they have. The reference made in the editorial read a little earlier is one which concerns us all, and I know it concerns members. There is, in my judgment, a bit of a balancing act to be performed between—and it is up to Parliament to make the decision on this—absolute purity—or, some would say, rigidity—in an accounting principle, that that principle will prevail, no matter, and a judgment as to the effect on management.

It is my own belief that once Parliament has established a standard of accounting principle, it still remains with Parliament to decide at any point in time that the good of this country or the good of its citizens can best be attended to by an aberration, by some deviation, from an accounting principle. In other words, I do not put an accounting principle above Parliament.

However, on the other side of that argument is that Parliament in making its judgments really should know whether they are "deviating" or not. In other words, it is a cost-benefit decision; therefore, I believe Parliament would wish to know the basic principles that generally it would adhere to in accounting practice and to be alerted to any move to deviate from that accounting practice, but that having been said, it remains with Parliament to decide whether or not to deviate.

Do they object to net voting? Yes, some departments do, because when Glasco brought in net voting, the purpose of it was—let us use the parks—to say, relative to the parks, that the managers of the parks system should have an incentive to respond to the actions of the people who use the parks. In other words, if by the management of the parks they attract great numbers of tourists who pay \$1 entry fee to the park, the manager then should have the ability to expand the number of picnic tables, or whatever, by allowing those funds to flow in. If, on the other hand, the people do not respond, in the sense of the management of the parks, the people do not go to the parks and the amount of fees flowing in is less than what one might expect, it should be visible to Parliament that something has gone wrong here. As an example, we are paying \$1 million to operate a park; the people are only providing \$150,000 worth of revenue; the question arises whether the park should be maintained, I suppose, or certainly at that level. If, on the other hand, we are paying \$1 million to operate the park and the fees flowing in are \$1.2 million well, perhaps that park facility should be expanded.

• 1155

The device of the net voting, as put forward, was a device which was felt by Glasco to be immediately seen by the manager. He would be conscious of the cash flows and the costs and the revenues coming in, and he would respond to them. He would react to them in a positive way. It was for that reason that the Treasury Board allowed a manager of such a system to expend more than that which was voted by Parliament by 15 per cent if the revenues exceeded that which was put forward in the main estimates. So that was an attempt to make the bureaucracy responsive, managerially concerned, managerially responsible.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Oui, monsieur, certains ministères nous ont fait part de leurs réactions. L'allusion faite dans l'article qui a été lu un peu plus tôt nous inquiète tous, et je sais qu'elle inquiète les députés du parlement. A mon avis, il faut établir un certain équilibre—et c'est au Parlement qu'il revient de le faire—entre la pureté absolue, ou la rigidité si vous préférez, d'un principe de comptabilité, à savoir que ce principe prévaudra contre vents et marées, et le discernement de l'effet de ce principe sur la gestion.

Je pense qu'une fois que le Parlement a établi des normes de comptabilité, il lui revient toujours de décider à n'importe quel moment que le bien-être du pays ou des citoyens peut mieux être sauvegardé en dérogeant à un principe de comptabilité. En d'autres termes, je pense qu'un principe de comptabilité doit céder le pas au Parlement.

Toutefois, il reste que le Parlement, apportant son jugement, devrait vraiment savoir s'il s'agit ou non d'une «dérégation». En d'autres termes, il s'agit d'une décision de rentabilité; je pense donc que le Parlement devrait souhaiter connaître les principes fondamentaux auxquels, en général, il doit adhérer, et être au courant de toute dérogation à ces principes de comptabilité; ceci dit, il revient au Parlement de décider s'il veut y déroger ou non.

Les ministères s'opposent-ils à l'affectation nette des revenus? La réponse est affirmative pour certains ministères, parce que quand Glasco a introduit l'affectation nette, l'objet en était de—prenons les parcs comme exemple—que les gestionnaires du système des parcs soient poussés à réagir aux actions des personnes qui se servent des parcs. En d'autres termes, si en gérant les parcs ils attirent de grands nombres de touristes qui paient un droit d'entrée au parc de \$1, le directeur devrait avoir la possibilité d'augmenter le nombre de tables de pique-nique, ou ce que vous voudrez, pour stimuler ces recettes. Si, d'autre part, les réactions des gens sont négatives, qu'ils ne fréquentent pas les parcs et que le montant des droits perçus est inférieur aux prévisions, il doit être visible au Parlement qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas bien. Par exemple, nous dépensons 1 million de dollars pour exploiter un parc; or, les visiteurs ne fournissent que \$150,000 de recettes; la question qui se pose est celle de savoir s'il faut maintenir l'exploitation de ce parc, ou du moins s'il faut la maintenir à ce niveau. Si d'autre part les frais d'exploitation du parc s'élèvent à \$1 million tandis que les recettes se montent à \$1.2 million, cela veut dire sans doute que le parc devrait être agrandi.

De l'avis de Glasco, le crédit net permettrait aux directeurs de connaître le montant exact des liquidités, des coûts et des recettes, ce qui leur permettrait de tenir compte de tous ces facteurs. C'est la raison pour laquelle le Conseil du Trésor a permis aux directeurs de dépasser de 15 p. 100 les crédits approuvés par le Parlement, sous réserve toutefois que les recettes dépassent les prévisions figurant au budget. Cette méthode vise donc à rendre la direction plus directement responsable.

## [Texte]

Now, we looked at that very closely because that is a real benefit that one should not give up if it exists, and we found in examining it, as sometimes happens in any large organization, that when it is initially introduced it does have those effects. The managers who initially introduce it are extremely conscious of it and are quite responsive to it.

But over time that managerial effect diminishes. Our examination of this would indicate that it has diminished. Therefore, on examining that particular question of that voting and thinking that the right of Parliament to vote supply and total control over supply and net voting has inherent in it the possibility that the manager will use funds which do not flow through Parliament, we decided that, on balance, we would recommend that it be eliminated; that the managerial benefit could not sustain or explain a request to Parliament to ameliorate somewhat their right as to voting of supply on an annual basis.

Mr. Chairman, the reason I go into that in some detail is that it comes back to the question raised in that editorial that we are more concerned about accounting perhaps than we are about management. I would argue that is not true. We are concerned about both, and both must be considered on any proposal put to Parliament. We are concerned about efficient management, economical management, but we are also concerned about Parliament. And we are concerned about departments therefore when they come forward and object, and we just have to make a judgement at the staff level and then put it to Ministers and members of Parliament that, on balance, we recommend that you not accept that managerial argument; we do not see that the benefits to be derived are sufficient.

A particularly troublesome one is Vote 48 of the Department of National Defence, and it is quite troublesome. It was instituted as another example to encourage the Department of National Defence to sell off equipment, etc., that was not needed by the armed forces. The funds coming from those sales went into Vote 48 and the funds, therefore, were available to the Department of National Defence for allocation during the course of that year without prior reference to Parliament. I think in that one instance it has had a very real benefit, and it has been troubling me as to how we retain that benefit.

However, there are other devices to retain that which can be handled administratively, I believe, without in any way offending against Parliament's right of annual supply. The management of the Department of National Defence can be given a commitment by the Treasury Board that if they sell assets to a certain amount that the government would be prepared to go to Parliament to ask that their expenditures be increased over what would normally be given by an amount equal to that of the sale of assets, given that there is a proper reason for that, you know, that there is a real need on the part of the Department of National Defence for those funds. In other words, you can encourage the manager by a commitment to seek parliamentary approval as well as encouraging the manager by giving him immediate and direct access to the funds.

I am sorry for the length of time I took on that.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I would like to thank the witness for it. It does help me but...

The Chairman: Very briefly, because we have to go on to another questioner.

## [Interprétation]

Nous avons étudié cette question de très près, car il est évident que si la méthode est bonne il faut la garder; nous avons constaté qu'elle a effectivement eu des résultats positifs au moment de son introduction. Ainsi au début, les directeurs chargés d'appliquer cette nouvelle méthode veillaient à ce que tout fonctionne au mieux.

Mais cette attitude s'atténue avec le temps. Après avoir examiné tous les aspects de la question, et étant donné que cette méthode permet aux directeurs de disposer de fonds qui échappent au contrôle du Parlement, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait préférable d'abandonner cette nouvelle méthode, les résultats acquis ne justifiant pas la perte de contrôle parlementaire.

Si j'insiste sur ce problème, c'est qu'il se rattache directement à la question soulevée dans l'article de fond qui prétend que nous nous intéressons davantage aux méthodes comptables qu'à la gestion. Or tel n'est pas le cas. Nous veillons aussi bien à assurer une bonne gestion qu'à sauvegarder les intérêts du Parlement. C'est pourquoi lorsque des ministères nous opposent certaines objections, nous devons examiner les faits et ensuite recommander aux députés et aux ministres que tout compte fait, les avantages ne justifient pas l'adoption de la méthode.

Le crédit 48 du ministère de la Défense nationale nous a donné du fil à retordre. Ce crédit fut institué pour encourager le ministère à vendre l'équipement dont les Forces armées n'avaient plus besoin. Les recettes de ces ventes étaient imputées au crédit 48, les montants correspondant étaient donc à la disposition du ministère de la Défense nationale qui pouvait ainsi en disposer sans en référer au Parlement. Ceci a eu des résultats très positifs et je me demande comment maintenir cette disposition en vigueur.

Je pense toutefois qu'il doit y avoir d'autres moyens pour arriver à cette fin sans contrevenir aux droits du Parlement de voter des crédits annuels. Ainsi le Conseil du Trésor peut promettre au ministère de la Défense nationale que si celui-ci vend du matériel pour tel ou tel montant, le gouvernement serait disposé à demander au Parlement de majorer les dépenses ministérielles normales du montant correspondant aux revenus de la vente, le ministère de la Défense nationale ayant effectivement besoin de cet argent. Autrement dit, on peut encourager la personne chargée de la direction, soit en lui promettant d'obtenir l'approbation du Parlement, soit en lui versant les fonds immédiatement.

Je m'excuse d'avoir parlé si longtemps à ce sujet.

M. Huntington: Je voudrais remercier le témoin de son exposé qui a été très utile.

Le président: Je vous demanderais d'être bref car je dois donner la parole à un autre député.

[Text]

**Mr. Huntington:** Well, may I read a question into the record and perhaps have the replies written and be part of the *Minutes* of this meeting? That might help. Is that allowable?

• 1200

**The Chairman:** Yes, go ahead.

**Mr. Huntington:** The question then would continue on the one I have just asked, what departments of government have expressed concern on Recommendation No. 21, discontinuance of net voting revenues which we have had an explanation of, but also Recommendation No. 23, annual lapsing authority, Recommendation No. 24, the recording of all expenditures for the fiscal year in question and Recommendation No. 27, disclosure of total commitment authority.

If we could have an explanation as to what their concerns are and what the debate is, I think it will help us in the subsequent duties we have to perform.

I have another question, Mr. Chairman. Am I out of time?

**The Chairman:** Yes, you are out of time, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** May I have a next round?

**The Chairman:** Could you provide answers to those questions as raised by Mr. Huntington? We will go around to Mr. Martin and try and get back to Mr. Huntington. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I believe this is our last meeting dealing with this very important subject, and just by way of trying to get a grasp on the over-all situation including the recommendations, the study of the Accounts of Canada has been put together and performed under a group of four or five people, the Chairman of which, Mr. Ross, was from the private sector.

My concern now is on these 41 recommendations; if we in this Committee can find some means of being assured of one of two things: either that all 41 recommendations will be implemented over the course of time in a reasonable period in the future or that those recommendations that are not implemented will be reported to the Committee with full explanation as to why they cannot be implemented.

It is unfortunate in a way, and I know we have not come to the point where we can put a demand on the Minister's time in that sense to be here because I think we are now at a summing up point but I wonder, as we have the Parliamentary Secretary of the Treasury Board here with us this morning, whether he would be prepared to make a general statement regarding the implementation of these 41 recommendations and reporting to this Committee as they are implemented, and/or reporting to the Committee as to those recommendations that for one reason or another in the opinion of the Minister cannot be implemented with reasons why.

**The Chairman:** Mr. Martin, in fairness to Mr. Francis, he is here to answer questions. I do not really think it would be fair to ask him to make a commitment on behalf of his Minister. So if you are...

[Interpretation]

**M. Huntington:** Pourrais-je faire consigner une question au compte rendu, la réponse pouvant être soumise par écrit et également consignée au compte rendu?

**Le président:** Oui, allez-y

**M. Huntington:** Cette question suit celle que je viens de poser: quels sont les ministères du gouvernement qui se sont inquiétés de ce qui était recommandé au numéro 21, c'est-à-dire de discontinuer les affectations nettes de revenus, et à ce sujet nous avons reçu une explication, mais aussi de la recommandation n° 23, qui est l'autorisation temporaire annuelle d'autorité; et de la recommandation 24, qui traite de la comptabilisation de toutes les dépenses qui ont une base annuelle et de la recommandation 27 qui traite de la divulgation de la totalité des autorisations d'effectation.

Si nous pouvions savoir quelles sont les inquiétudes à ce sujet et quels sont les sujets de discussion, cela nous aiderait à remplir nos fonctions à l'avenir.

Mais, monsieur le président, me reste-t-il du temps car j'ai une autre question à poser?

**Le président:** Oui, vous avez dépassé le temps qui vous est alloué, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Peut-on me mettre pour la prochaine série de questions?

**Le président:** Pouvez-vous fournir des réponses aux questions posées par M. Huntington. Nous allons passer à M. Martin et essayer de revenir à vous, monsieur Huntington. Monsieur Martin, vous avez la parole.

**M. Martin:** Je crois que nous en sommes à notre dernière séance pour traiter de ce sujet extrêmement important et c'est pour essayer de bien saisir l'ensemble de la situation, y compris la recommandation de faire faire l'étude des comptes du Canada par un groupe de quatre ou cinq personnes, dont M. Ross, qui vient du secteur privé, est le président.

Ce qui me tracasse pour l'instant, c'est que j'aimerais qu'on donne l'assurance au Comité que toutes ces 41 recommandations seront appliquées dans un laps de temps raisonnable ou que les recommandations qui ne seront pas appliquées seront renvoyées au Comité avec une explication complète des raisons de leur non-application.

Il est malheureux, en quelque sorte, que nous ne pouvions pas avoir le Ministre ici, car nous en sommes arrivés au point crucial de notre étude et je me demande si le Secrétaire parlementaire du Conseil du Trésor qui est ici présent ce matin pourrait nous faire une déclaration d'ordre général sur la mise en application de ces 41 recommandations. J'aimerais qu'il nous dise si ces 41 recommandations seront appliquées et si, au fur et à mesure, on fera rapport, le cas échéant, au Comité de leur application ou de la raison pour laquelle, de l'avis du ministre, on ne peut pas les appliquer.

**Le président:** Monsieur Martin, pour être juste envers M. Francis, demandons-lui de répondre à la question. Je ne pense pas qu'il puisse s'engager au nom du Ministre donc, si vous...

[Texte]

**Mr. Martin:** Could he make a comment?

**Mr. Francis:** I would like to hear the Deputy Minister.

**The Chairman:** I was just going to say that I think this question should be handed over to Mr. Osbaldeston for reply.

**Mr. Osbaldeston:** If I may, Mr. Chairman, having discussed these with the Minister, having been present when the Treasury Board considered these recommendations, I have full confidence that these recommendations carry the—I am certain—imprimatur of the government and, therefore, in that sense I feel confident I can reply to you that the Minister would be delighted to report to this Committee on the progress as these are implemented. And if occasion should arise where further examination indicates that one of these recommendations is not viable, we would report so and tell the Committee why.

**The Chairman:** I would like Mr. Macdonell also to respond to your question, Mr. Martin.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, because many of these recommendations are based on observations that we have drawn in past years to attention, I think it would be probable that we would wish to follow up and monitor these and either through an appendix to our reports make sure that they are referred to the Committee over and above what Mr. Osbaldeston just said, which will be the normal practice, I think, on recommendations of this type. In other words, if there is no rectification we would consider it our duty to report to the Committee.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** I am delighted to hear that, Mr. Chairman. In view of that undertaking by the Auditor General, I ask to understand that some of these recommendations could even carry us into the next Parliament, I wonder if his subsequent report could indeed contain a section showing in chronological order perhaps each of the recommendations as of the point in time in which his report is put together as to where they stand, which ones have been implemented, which ones have not been implemented and the reasons why, and perhaps his comments on those reasons, where a decision has been taken not to implement a particular recommendation. This might have to carry on over a period of years.

• 1205

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, if I might comment and I think with the Secretary of the Treasury Board here it might be interesting to have his comment as well.

Three years ago a practice was instituted by Mr. Osbaldeston of directing to the Chairman of the Public Accounts Committee a written reply on behalf of the Treasury Board to recommendations made in our report. I understand that a similar practice is planned for the 1975 report although it has not yet been tabled. I think that offers another convenient means of replying to this committee in response to Mr. Martin's comment. Perhaps the Secretary himself might like to comment on that, but I think it is an excellent system.

[Interprétation]

**M. Martin:** Pourrait-il nous apporter un commentaire?

**M. Francis:** J'aimerais entendre le sous-ministre.

**Le président:** J'allais indiquer que cette question devrait être posée à M. Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Avec votre permission, monsieur le président, je dirai qu'ayant discuté de ces recommandations avec le Ministre et ayant suivi l'examen qu'en a fait le Conseil du Trésor, j'ai bon espoir que ces recommandations, ayant reçu l'imprimatur du Gouvernement, feront l'objet d'un rapport auprès du Comité au fur et à mesure de leur application. Et, dans le cas où une de ces recommandations ne serait pas viable, nous en ferions rapport au Comité et nous lui donnerions les raisons.

**Le président:** J'aimerais que M. Macdonell réponde aussi à votre question, monsieur Martin.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, vu que beaucoup de ces recommandations sont fondées sur des observations qui vous ont déjà été présentées au cours des années passées, je crois que nous aimerons suivre et surveiller ce qui arrive dans le cas de ces recommandations. Nous joindrons des annexes à nos rapports afin que le Comité soit bien au courant de la suite donnée aux recommandations; cette dernière mesure s'ajoutant à la procédure normale déjà suivie pour des recommandations de ce genre comme M. Osbaldeston vient de le dire. Par conséquent, lorsqu'il n'y a pas de rectification à faire, nous considérons que c'est à nous à faire rapport au Comité.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Je suis enchanté de vous entendre, monsieur le président. Compte tenu de cet engagement de l'Auditeur général et du fait que certaines de ces recommandations pourraient être appliquées lors de la prochaine session du Parlement, je me demande si le rapport subséquent ne pourrait contenir une section indiquant par ordre chronologique les recommandations de l'état de leur application. En cas de non-application, on donnerait les raisons pertinentes et les commentaires de l'Auditeur général justifiant la décision de ne pas appliquer telle recommandation, par exemple. Cette mise en application pourrait prendre plusieurs années.

**M. Macdonell:** Me permettez-vous d'apporter une remarque et peut-être que le secrétaire du Conseil du Trésor voudra aussi apporter ses commentaires.

Il y a trois ans, M. Osbaldeston a inauguré une procédure consistant à envoyer au président du comité des Comptes publics une réponse écrite faite au nom du Conseil du Trésor au sujet des recommandations faites dans notre rapport. Je crois comprendre que l'on procédera de même avec le rapport de 1975 qui n'a pas encore été déposé. Je crois que cette procédure apporte une réponse supplémentaire aux remarques de M. Martin. Peut-être que le secrétaire voudra apporter des commentaires, mais je crois que nous avons là un excellent système.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I would be delighted to report in the letter that I do send to the Chairman of this Committee, our actions relative to comments to the Auditor General and to include a section up-dating the committee on the actions taken to date on these recommendations.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** That is very helpful, because I think you can appreciate how easy it is to lose track of these things, particularly for a committee that could have a change of membership over a period of time.

The only other point I would like to make—and I refer back to the comments of the Auditor General on the Report of the Study of the Accounts of Canada which was tabled before this committee on February 10, 1976—is I would also like to feel that perhaps the Auditor General can keep us posted on much the same basis from time to time as to how those comments that he has made on this study are being either resolved or dealt with in some satisfactory way or other.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** We would be glad to undertake to do so, sir.

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. If I could have the approval of the committee, I would just like to ask one short question and then turn the balance of our time over to Mr. Huntington because I think he is on a question here that is of vital importance and perhaps should be answered.

In view of the fact that the recent Minister of Finance used to pigeon-hole certain expenditures as budgetary and non-budgetary, are there occasions when there is a difference of opinion between the Department of Finance, the Treasury Board and the Auditor General as to what actually should or could constitute a budgetary expense or non-budgetary?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Historically, I believe, Mr. Chairman, the answer would be yes because the Auditor General has questioned the appropriateness of certain items shown as non-budgetary, as to whether or not it should be shown that way. So I guess historically the answer could be yes.

**Mr. Towers:** Thank you very much.

**The Chairman:** I will come back to Mr. Huntington. I think in fairness we should go to Mr. Joyal and then come back to Mr. Huntington. Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Yes, my first question would be addressed to Mr. Osbaldeston and it deals with those recommendations that need legislative action in order to be implemented.

You mentioned that 11 recommendations would need legislative action and you mentioned that seven of them deal with the Financial Administration Act. In the next paragraph you refer to the Unemployment Insurance Act, this, therefore, means that there are three other recommendations dealing with some other statutes or acts of Parliament. Could you refer in your answer to which statutes are included in those recommendations?

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je serais enchanté d'indiquer dans ma lettre envoyée au président de votre Comité, quelles sont les mesures qui ont été prises à la suite des remarques apportées à l'Auditeur général et d'y inclure aussi un article qui mettra le Comité au courant des mesures qui ont été prises jusqu'ici pour donner suite à ces recommandations.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Voilà une procédure qui va être fort utile. Vous comprenez bien qu'on perd facilement la trace de ces opérations surtout lorsque les membres du Comité changent.

Le dernier point dont je vous ai parlé, et je reviens ici aux remarques faites par l'Auditeur général sur le rapport relatif à l'étude des comptes du Canada qui a été déposé au Comité le 10 février 1976, c'est que j'aimerais aussi que l'Auditeur général nous tienne au courant de la suite donnée aux remarques qu'il a présentées dans cette étude. En somme, j'aimerais être au courant des réponses positives ou négatives qu'on a données à ces remarques.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Très certainement, nous le ferons.

**M. Martin:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. Avec l'assentiment du Comité, je poserais une très brève question et puis je passerai le reste de mon temps à M. Huntington car je crois qu'il veut traiter d'une question essentielle.

Comme le ministre des Finances avait l'habitude de classer certaines dépenses aux titre budgétaire ou non budgétaire, je me demande si on était d'accord avec ce procédé du côté du ministère des Finances, du Conseil du Trésor et de l'Auditeur général?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Historiquement, je crois, monsieur le président, que la réponse est oui; car l'Auditeur général avait déjà remis en cause cette façon de classer certains postes comme budgétaires ou non budgétaires.

**M. Towers:** Merci beaucoup.

**Le président:** Je reviendrai à M. Huntington. Je crois, en toute justice, que nous devons donner la parole à M. Joyal et puis nous reviendrons à M. Huntington. Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Ma première question s'adresse à M. Osbaldeston et a trait aux recommandations qui nécessitent une mesure législative pour être appliquées.

Vous avez indiqué que 11 recommandations seraient dans ce cas, dont 7 qui traitent de la Loi sur l'administration financière. Au paragraphe suivant, vous parlez de la Loi sur l'assurance-chômage; par conséquent, il reste trois autres recommandations qui doivent se rapporter à d'autres statuts ou lois du Parlement. Pourriez-vous nous dire de quels statuts il s'agit?

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I am obviously looking for a little help from my colleagues. My recollection is that it is only the Financial Administration Act and the Unemployment Insurance Act. That is only two. But we have not spelled out all of the recommendations here. I believe in my response to the Clerk during the course of this day, we will endeavour to pin-point which of the 41 are administrative by precise number as requested and therefore we would be indicating precisely the 11 recommendations which would require amendment to the Financial Administration Act and, if I may, any other act inclusive of UIC, and I believe it is only UIC that requires amendment, other than the Financial Administration Act. So the other 10, if you like, would be found in the Financial Administration Act.

**Mr. Joyal:** My next question would be...

**The Chairman:** Mr. Ross, did you have a comment on that observation?

**Mr. Ross:** No.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

• 1210

**Mr. Ross:** Mr. Chairman, I was just trying to check if we could give you a quick answer on it. The only one that comes to mind is the fact that, while there are a number of special accounts such as the railway Grade crossing fund, which possibly could account for it where there are options, in a sense that perhaps could be amended through an appropriation item or might require legislative change. I think there was some uncertainty as to the proper legal treatment in those cases.

**The Chairman:** Mister Joyal.

**Mr. Joyal:** My next question concerns Section 66 of the Financial Administration Act and the Annex of the Act. Section 66 gives the Governor General in Council the power to change or to transfer from one schedule to another one. The Crown corporations and agencies of the government are mentioned in the classification. First, have you ever had in your report, in the past years, some comments about the classification, as such, of the Annex to the Financial Administration Act?

Second, in the past months did you review the classification as it stands now?

Third, would it not be appropriate to use the opportunity to amend the Financial Administration Act, to make recommendations to the Governor General in Council to give effect to the Study that you might have had on the classification of the Financial Administration Act? This is taking into account that some agencies of the government have run into some changes in the past year. I mean the activities that would be taken into account to have them under Schedule C instead of Schedule B, and to have them on Schedule D instead of Schedule C might mean at this stage that a reclassification might be useful to Ensure that the kind of financial control the government and your department has over them is appropriate to their present status. These are the three points upon which I would like you to comment, if possible, Mr. Macdonell.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** De toute évidence, j'ai besoin d'un peu d'aide de mes collègues. Je ne me souviens que de la Loi sur l'administration financière et de la Loi sur l'assurance-chômage mais nous n'avons pas indiqué là toutes les recommandations. J'essaierai aujourd'hui dans ma réponse au Greffier d'indiquer précisément parmi ces 41 quel est le nombre de recommandations de nature administrative et de préciser quelles sont les 11 recommandations qui nécessiteront une modification du côté de la Loi sur l'administration financière ou de la Loi sur l'assurance-chômage, qui me semblent être les deux seules lois en cause. Les autres recommandations se trouveront donc relever de la Loi sur l'administration financière.

**M. Joyal:** Ma question suivante...

**Le président:** Monsieur Ross, voulez-vous apporter une remarque à ce sujet?

**M. Ross:** Non.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Ross:** J'étais en train de vérifier pour voir si on pouvait vous répondre rapidement. Tout ce qui me vient à l'esprit c'est que nous avons un certain nombre de comptes spéciaux tels que le Fond des passages à niveau qui explique qu'on pourrait dans ces cas avoir le choix peut-être d'apporter une modification au moyen d'une affectation de crédit ou d'un changement législatif. Je crois qu'on a hésité sur la façon juridique de traiter ces cas.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Ma question suivante se rapporte à l'article 66 de la Loi sur l'administration financière et à l'annexe de cette Loi. L'article 66 donne au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des transferts d'une annexe à l'autre. On indique dans la classification les sociétés de la Couronne et les organismes gouvernementaux. Tout d'abord, est-ce que dans le passé vous avez présenté dans votre rapport des remarques sur cette classification telle qu'elle est faite dans les annexes de la Loi sur l'administration financière?

Et en deuxième lieu, avez-vous dans les derniers mois revisé cette classification?

Et en troisième lieu, ne serait-il pas temps de profiter de cette occasion pour modifier la Loi sur l'administration financière afin de recommander au gouverneur général en conseil de tenir compte de l'étude que vous avez pu faire sur cette classification telle qu'indiquée dans cette loi? C'est-à-dire qu'il faut ici tenir compte de certains changements qui ont été apportés dans le cas de certaines agences du gouvernement l'an passé. Je veux dire, qu'il faudrait tenir compte des opérations faites par ces agences pour les classer dans l'Annexe C plutôt que dans l'annexe B et dans l'annexe D plutôt que dans l'annexe C et que, par conséquent, il faudrait peut-être envisager une reclassification pour s'assurer que le contrôle financier du gouvernement et de votre ministère est vraiment valable compte tenu de leur statut actuel. Voilà les trois points sur lesquels j'aimerais que vous apportiez des commentaires, monsieur Macdonell.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I did not mark down the questions but from memory, sir, the answer to the first question is no. We have not tried to evaluate whether one corporation should belong more properly in a different schedule.

Concerning the second part of the question, we are making an examination, as I said earlier. This year we are completing the financial management control study and we are examining most, if not all, of the Crown corporations from the standpoint of the adequacy or otherwise of their financial control. So these will be part of our 1975 Report in a specific way.

In addition—and I hope this may touch on the third part of Mr. Joyal's question—as we did in the 1975 Report, we are already commencing to draw certain conclusions about the over-all financial control exercised by the government per se, and Crown corporations as a group. Now, the Recommendation 41 of the Study of Accounts of Canada touched on that. The proposition there, is that there will be certain amendments to financial regulations where appropriate. I think it is not my place—it may be a comment Mr. Osbaldeston might care to make—that where legislative action may be required, I would assume that would be also considered where necessary.

Now, I am sorry, Mr. Chairman, but not having taken notes, and thinking this question was actually going to be directed to the Secretary I was not following it quite as closely as I should have. If there are any other points I have not answered, I would be glad to have Mr. Joyal repeat them.

**Mr. Joyal:** May I have the comments of Mr. Osbaldeston, too?

**Mr. Osbaldeston:** Well, I will not comment on the Auditor General's report.

**Mr. Joyal:** No. Comment on my questions, please.

**Mr. Osbaldeston:** I thought your first one dealt with that, sir. But, on the third one, which is most pertinent to me, the question of the classification, I would go back to the comments I made to Mr. Huntington. I do not assume a priori that a principle enunciated here, therefore gives you absolute certainty as to the classification of Crown corporations in the Financial Administration Act. Not absolute certainty, it is a guiding principle that would help us and help Parliament in determining under which section it should fall. What I mean, sir, by that is I think we have to look at each Crown corporation and to determine its purpose. The purpose intended by Parliament, the purpose as set out in the act, its relationship with the government, and in light of accounting principles, to make a determination as to which classification it should fall in.

• 1215

All I am just saying is that one does not mindlessly apply this and say that is it. One has to explain any deviation from the principle to Parliament so that it can make up its mind as to whether they accept any deviation. I am not suggesting there will be, I am just suggesting it is conceivable to me that there would be.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je n'ai pas noté les questions mais de mémoire je dirais que pour la première la réponse est non. Nous n'avons pas essayé d'établir si une corporation devait plutôt être classée dans une autre annexe.

En ce qui a trait à la deuxième partie de la question nous sommes en train de terminer l'étude sur le contrôle de la gestion-financière et par conséquent nous revisons le cas de la plupart, sinon de toutes, les sociétés de la Couronne. Par conséquent cette étude fera partie de notre rapport de 1975.

En outre, j'espère que ceci se rapporte à la troisième partie de la question de M. Joyal comme nous l'avons fait dans le rapport de 1975, nous commençons à tirer certaines conclusions sur la nature du contrôle financier exercé par le gouvernement et sur les sociétés de la Couronne dans leur ensemble. La recommandation 41 de l'étude des comptes du Canada a traité de cette question. On indique là qu'on apportera certains amendements aux règlements financiers au besoin et je crois qu'on recourra éventuellement à des mesures législatives mais c'est là un domaine où M. Osbaldeston voudra peut-être apporter ses commentaires.

N'ayant pas toutes les questions et pensant que celles-ci allaient être adressées au secrétaire je n'y ai pas porté toute l'attention voulue mais si j'ai oublié quelque chose je demanderai à M. Joyal de répéter ses questions.

**M. Joyal:** Est-ce que M. Osbaldeston pourrait me répondre aussi?

**M. Osbaldeston:** Je ne voudrais pas apporter des remarques sur le rapport de l'Auditeur général.

**M. Joyal:** Non, je vous demande seulement d'apporter des remarques au sujet des questions que j'ai posées.

**M. Osbaldeston:** J'ai cru que votre première question se rapportait au rapport. Mais, en ce qui a trait à la troisième question, qui est de mon domaine, soit cette question de la classification, je rappellerai les remarques que j'ai présentées à M. Huntington. Je ne pense pas qu'on peut établir ici un principe a priori qui nous assure que la classification des sociétés de la Couronne dans la Loi sur l'administration financière est parfaite. Nous avons ici un principe pour nous guider et qui nous permettra d'établir, et qui aidera le Parlement à établir, dans quelle catégorie par exemple une corporation de la Couronne tombe. Je crois que nous devons examiner chaque société de la Couronne et établir sa raison d'être. L'objectif que nous prêtait le Parlement et qui était prévu dans la loi, les liens qui existent entre cet objectif et le gouvernement dans le cadre de la convention comptable, permettent de déterminer dans quelle classification ces sociétés doivent être placées.

Il ne s'agit pas tout simplement d'appliquer le principe et de dire: «voilà c'est fait.» Il faut expliquer au Parlement toute déviation du principe, pour qu'il décide s'il accepte ou non cette déviation. Je ne dis pas qu'il y en aura, mais cela peut se produire.

## [Texte]

One of the things, as an example of that, comes to my mind. I hope I am correct in this and I apologize if I am not, but my recollection is that the A and B groups have historically—and I not sure whether this is of necessity legally—a provision whereby the agents of those Crown corporations act in light of Her Majesty, that all of their actions are in effect the actions of the Government of Canada. I believe that to be the case.

In cases C and D, I do not believe that to be the case, although in some cases I think that is so. Well that carries with it some ramifications—I hope I am correct in this, Mr. Joyal and I apologize if I am not, but it is at least an example of the conceptual problem one has—one has to ask oneself whether or not one wishes to apply that to a particular Crown corporation that it would ask in the right of Canada.

There are other implications, I believe under the Income Tax Act. I could be corrected on this but some of our agencies in certain classifications have first claim on the accounts of the corporation in case of bankruptcy.

Well that is fine if it is the Government of Canada, actually very closely knit to the Government of Canada, but then one would have to ask oneself whether one wants that privilege to be extended to a particular corporation even though it might be quite close to the Government of Canada.

So the only point I make, Mr. Chairman, is that the process of assigning them A, B, C and D, will not be an automatic process and should not be an automatic process. The process of assigning to A, B, C and D should be done against accounting principles, clearly stated principles, and deviations from those principles should be explained. So it would take time. I guess that would be my final comment. Because it is that sort of process, it would take time to amend the schedules.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** This will be my last question, Mr. Chairman, in order to give the opportunity to Mr. Huntington to continue. If it is in relation to paragraph 2.12 of the Auditor General's report and if I may quote the last paragraph of 2.12 which says:

Néanmoins, du point de vue de la Chambre des communes comme du Bureau de la vérification, il reste à mon avis qu'un contrôle efficace de l'emploi des deniers publiés devrait constituer l'un des premiers objectifs et une priorité du gouvernement, et en ma qualité d'Auditeur général, c'est vers ce but que je ferai tendre tous mes efforts.

The Auditor General was referring to the number of responsibilities now under the head of the Treasury Board. That paragraph puzzled me because if everything were well, the Auditor General, I think, would not have commented on that aspect of the responsibilities of the Treasury Board.

On the other hand, if there is a comment I would say that he has taken into account the fact that with the kind of administrative and financial reviews now on the table, the Treasury Board will certainly have a prime role and responsibility in implementing all those recommendations. We now have the accounts studies, we have the Wilson Report and, generally, all the special investigations that are led by the Auditor General's office.

## [Interprétation]

Un exemple me vient à l'esprit. J'espère avoir raison, sinon, veuillez m'en excuser. Je me souviens que les groupes A et B étaient régis par le passé, je ne suis pas certain que c'était nécessairement légal, par une disposition permettant aux agents de ces sociétés de la Couronne d'agir au nom de Sa Majesté; toutes leurs actions sont en fait des actions du gouvernement du Canada. Je crois que c'était bien ce qui se passait.

Dans les groupes C et D, ce n'était pas le cas, même si dans certaines circonstances cela s'est produit. Il peut donc y avoir des ramifications. J'espère ne pas me tromper, monsieur Joyal, mais c'est là au moins un exemple d'un problème conceptuel. Il faut nous demander si nous désirons ou non appliquer ce principe à une société de la Couronne en particulier, qui agirait au nom du droit du Canada.

Il y a d'autres implications, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Vous pouvez me rectifier, mais certains organismes dans certaines classifications ont un premier droit sur les comptes de la société, en cas de faillite.

C'est très bien s'il s'agit du gouvernement du Canada, s'il y a des liens étroits avec le gouvernement du Canada, mais il faudrait nous demander si nous voulons étendre ce privilège à une société en particulier, même si cette dernière est très près du gouvernement du Canada.

J'aimerais savoir, monsieur le président, si cette façon de les assigner aux classes A, B, C et D ne sera pas un processus automatique qui ne devrait pas exister. Cette assignation aux classes A, B, C et D doit être faite en vertu de convention comptable, de principes clairement établis, et toute déviation à ces principes doit être expliquée. Cela peut prendre du temps. Ce sera ma dernière remarque. C'est un genre de processus qui prend du temps lorsqu'il s'agit de modifier les annexes.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Ce sera ma dernière question, monsieur le président. Je veut que M. Huntington puisse continuer. Il s'agit du paragraphe 2.12 du rapport de l'Auditeur général. J'aimerais citer le dernier paragraphe:

Notwithstanding these developments, from the standpoint of the House of Commons and of the Audit Office effective control of the public purse should, in my judgment, be a first objective and priority of government, and all my efforts as Auditor General will be directed to this end.

L'Auditeur général mentionnait le nombre de responsabilités qui incombent maintenant au chef du Conseil du trésor. Ce paragraphe m'intrigue, car si tout marchait bien, l'Auditeur général n'aurait probablement pas fait de remarque sur cet aspect des responsabilités du Conseil du trésor.

Par ailleurs, si je devais faire une remarque, je dirais qu'il a tenu compte du fait qu'avec ce genre d'examen administratif et financier que nous avons sur la planche, le Conseil du trésor jouera certainement un rôle principal, dans la mise en œuvre de toutes ces recommandations. Nous avons maintenant les études concernant les comptes, le rapport Wilson et, en général, toutes les enquêtes spéciales dirigées par le bureau de l'Auditeur général.

## [Text]

I wonder at this stage if the Auditor General could be more fluent in his comment of that section of the paragraph—if we are to make a report as a Committee to the House—in the kind of assurance we might get, that the Treasury Board is in position now really to take the responsibility he has and the effect he has to give to all the studies now under process. I wonder if there should not be some ways for the Treasury Board to have priority to some aspects of all those studies.

I would throw the ball first to the Auditor General. Why did you comment on that aspect? If you did comment, it is because there is no smoke without fire. And where is the fire? I would like to know so that we might throw water on it.

• 1220

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, in response to the question as to where the fire is, I would refer to paragraph 2.5, which reads, very briefly, as follows:

Paragraph 3 of Part X of the Report reads as follows:

The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems and departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness.

The one that Mr. Joyal has quoted is the fact that I intend to pursue exactly the objective that I have stated. I consider it the duty of every Auditor General to make sure that, to the best of his ability, with all the priorities that government has to consider, the public purse does not come in a poor last. I would like to say that I hope it comes in very close to the top.

I would only say, in the interest of time, sir, that we are looking forward to extremely interesting sessions within the next four weeks, and I know that the Secretary intends to be extremely eloquent in answering that particular point.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Our last questioner will be Mr. Huntington, and I hope we can adjourn at 12.30 sharp. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Joyal has covered most of the points I was trying to make. I was troubled with some of the corporations listed under the Schedules C and D. With regard to a proprietary corporation, the Farm Credit Corporation, I am not asking for the rationale of it now, but I think why some of these corporations are listed within these schedules probably needs review and we on this Committee need some kind of understanding.

Then the other thing that was troubling me was in the Auditor General's statement on page 3. I believe Mr. Joyal has covered item 4 on page 3, but with regard to the use of improper and unacceptable accounting principles by Crown corporations, what Crown corporations are falling within this category?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think I should refer to the whole of Part VI, Comments on the Financial Statements and Operations of Crown Corporations and Other Agencies, in the 1975 report. Listed in there, with details of each particular Crown corporation, are illustrations of the type of application of accounting principles with which we are not in agreement. The reasons are all set forth in detail.

## [Interpretation]

Je me demande, à ce moment-ci, si l'Auditeur général pourrait donner de précisions sur cette section du paragraphe. Nous devons faire rapport à la Chambre, en tant que comité, sur le genre de garantie que nous pourrions obtenir que le Conseil du trésor est en mesure vraiment de prendre sa responsabilité et sur l'effet que ça peut avoir sur toutes les études en cours. N'y aurait-il pas moyen pour le Conseil du trésor d'avoir priorité sur certains aspects de ces études.

Je lance d'abord la balle à l'Auditeur général. Pourquoi avez-vous fait cette remarque au sujet de cet aspect? Si vous l'avez fait, cela me porte à croire qu'il n'y a pas de fumée sans feu. Où est l'incendie? J'aimerais le savoir, pour que nous puissions l'éteindre.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, pour répondre à la question: où est l'incendie? Je vous reporte au paragraphe 2.5 qui se lit comme suit:

Le paragraphe 3 de la partie X du rapport dit:

«Une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.»

Le paragraphe qu'a cité M. Joyal dit bien mon intention de poursuivre exactement l'objectif que j'ai mentionné. C'est, à mon avis, le devoir de chaque Auditeur général de s'assurer, du mieux qu'il le peut, en tenant compte de toutes les priorités que le gouvernement doit considérer que les deniers publics ne viennent pas en fin de liste. J'ajouterais même: j'aimerais les voir au tout début.

Je me contenterai de dire, étant donné le peu de temps que nous avons, que nous nous attendons à tenir des séances très intéressantes au cours des quatre prochaines semaines. Je sais que le secrétaire a l'intention d'être très éloquent sur ce point en particulier.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Macdonell. Le dernier à prendre la parole sera M. Huntington et j'espère que nous pourrions ajourner à 12 h 30. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. M. Joyal a mentionné presque tous les points que je voulais soulever. Je m'inquiétais que certaines sociétés soient placées dans les annexes C et D. Pour ce qui est d'une société propriétaire, la Société du crédit agricole, je ne demande pas quelle est présentement sa raison d'être, mais il faudrait peut-être réviser les raisons pour lesquelles certaines sociétés sont placées dans ces annexes. Les membres du comité aimeraient bien comprendre!

Un autre aspect de la déclaration de l'Auditeur général, à la page 3, m'inquiète un peu. Je crois que M. Joyal a déjà parlé de l'article 4, à la page 3; au sujet de l'utilisation impropre et inacceptable de conventions comptables par les sociétés de la Couronne, de quelles sociétés de la Couronne s'agit-il?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je dois vous reporter à toute la partie IV, remarques sur les états financiers et les activités des sociétés de la Couronne et autres organismes du rapport de 1975. Vous y trouverez tous les détails concernant chaque société de la Couronne, de même que des exemples du genre d'application des conventions comptables, pour lesquelles nous ne sommes pas d'accord. Toutes les raisons sont expliquées en détail.

## [Texte]

I think it may already be clear, sir, that we do not hold back in our comments on anything. While we have not dealt with Crown corporations per se in our 1975 report of financial and control studies, we certainly have a lot of comments, as you know, in the supplement on departments and agencies. This is an area where we really do feel that if something similar to the study of the accounts of Canada can be done, whether it is an interdepartmental committee or whether it is done on a different basis, we strongly urge that it should be done. I think perhaps that is our response to Mr. Huntington's question, sir.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. May I ask the Auditor General this. Being on the Transportation Committee, I have been reviewing the public accounts of the airport revolving fund, and I note that the previous Auditor General and your good self have repeatedly asked that the \$2.5 million be removed from the revolving fund, that the authority of Parliament only authorized \$3 million. Why is a repeated note sent in to the Minister and not acted on? Why has that \$2.5-odd million not been transferred out of that revolving fund account?

Using that as an example, I then come to the recommendations on 28, 29 through to 34. Will these recommendations remove all the inconsistencies that now exist in the reporting of these revolving funds or are there other areas that need study and improvement?

**Mr. Macdonell:** My short answer is that we think they will remove these things on which we have commented in the past. But I would suggest, sir, that perhaps a more specific answer could be given to that question by either the Secretary or by Mr. Ross.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Mr. Chairman, Mr. Huntington, the answer to your question is that the problem right now on that particular item, of course, is that because revolving funds are treated as nonbudgetary, by recording this as an asset it has the effect of increasing the amount of assets that the revolving fund can administer.

Under the proposed treatment, which will treat them as budgetary, in effect the importance of this distinction is removed, and I would not foresee the Auditor General's probably questioning that particular item in the future, nor similar items like that. As we mentioned earlier in the study, the treatment of revolving funds will be, in a sense, subsidiary accounting, not memorandum. I avoid that use. But I think it would be quite appropriate for the Airport Revolving Fund to have a complete accounting of all assets under its administration, but the authority issue is removed once you treat all advances to the revolving fund as budgetary, so it really makes no difference; I think the problem would be removed.

• 1225

This is an area that I am particularly interested in. It is my personal conviction that, subject to the manner in which these recommendations are implemented, they remove any questions in terms of revolving funds and I think will facilitate their use rather than leaving, as they have in the past, too many questions by Parliament about their appropriateness.

## [Interprétation]

Il est évident, monsieur, que nous ne voulons rien cacher. Si nous n'avons pas traité directement des sociétés de la Couronne dans notre rapport de 1975 sur les études de finance et de contrôle, nous avons fait un grand nombre de remarques, comme vous le savez, dans le Supplément sur les ministères et organismes. Si quelque chose de semblable à l'étude des comptes du Canada peut être fait dans ce domaine, que ce soit par un comité interministériel ou autrement, nous serions tout à fait en faveur. Ce serait peut-être notre réponse à la question de M. Huntington, monsieur.

**M. Huntington:** Je vous remercie, monsieur le président. Puis-je poser une autre question à l'auditeur général? Comme je siège au comité des Transports, j'ai examiné les comptes publics du fonds de roulement des aéroports et je remarque que l'auditeur général précédent, et vous-même, avez demandé à de nombreuses reprises que les 2.5 millions soient retirés du fonds renouvelable et que l'autorisation parlementaire ne soit que pour une somme de 3 millions de dollars. Pourquoi cette nouvelle note envoyée au ministre n'a-t-elle pas eu de suite? Pourquoi cette somme de \$2.5 millions environ n'a-t-elle pas été transférée hors du fonds renouvelable?

Je me sers de cet exemple pour revenir aux recommandations 28, et 29 à 34. Est-ce que ces recommandations pourront éliminer toutes les contradictions qui existent dans les rapports concernant ces fonds renouvelables et y a-t-il d'autres domaines qui doivent être examinés et améliorés?

**M. Macdonell:** Je répondrai brièvement. Nous pensons pouvoir éliminer ces problèmes qui ont fait l'objet de nos remarques par le passé. Mais je pense que le secrétaire ou M. Ross. pourrait vous donner une réponse plus précise.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Monsieur le président, monsieur Huntington, le problème actuellement c'est que ces fonds renouvelables sont traités comme des postes non budgétaires; en les inscrivant comme actifs, on se trouve à augmenter la somme des actifs que le fonds de roulement peut gérer.

En vertu du traitement proposé de les accepter comme postes budgétaires, cette distinction n'existera plus et je ne prévois pas que l'Auditeur général doive faire cette remarque de nouveau à l'avenir, ni pour ce poste ni pour des postes semblables. Comme nous l'avons dit plus tôt dans l'étude, les fonds renouvelables seront traités comme une comptabilité auxiliaire et non pas une comptabilité de mémoire. J'évite cela autant que possible. Mais je crois qu'il serait tout à fait approprié que le fonds de roulement des aéroports ait une comptabilité complète de tous les actifs relevant de son administration. La question d'autorité n'existe plus lorsque vous traitez toutes les avances au fonds renouvelable comme postes budgétaires, par conséquent cela ne fait pas vraiment de différence. Il n'y aurait plus de problème.

C'est un domaine qui m'intéresse particulièrement. J'ai la conviction que, dépendant de la façon dont ces recommandations seront appliquées, il n'y aura plus de difficultés concernant les fonds renouvelables, ce qui faciliterait leur utilisation plutôt que de soulever, comme par le passé, des questions auxquelles le Parlement doit répondre quant à leur raison d'être.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Bringing them to the budgetary account brings them closer to the control of Parliament.

**Mr. Ross:** I believe so, yes.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may I have one other question? Question No. 1 of Mr. Osbaldeston's statement refers to some departments. Could we have more specific examples, such as Parks Canada, and Department of National Defence? What are these departments that are concerned with the various recommendations listed on 42-43, 42-44, 42-45, etc., in the proceedings of the meeting on February 19, Issue No. 42? Could we have specifics so that we could get an understanding of the problem?

**Mr. Osbaldeston:** We can do that.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**The Chairman:** Well, gentlemen, I thank you for the manner in which you have participated in our work.

I would inform the Committee that following each of our meetings, I, as your Chairman, have met with the Clerk, Mr. Bennett, as well as Mr. Adams, who is seconded to us by the Library of Parliament, and we have made notes of the proceedings. At our next meeting I hope that we will be in a position to present to you the skeleton of a draft report in English and *en français* and I believe it will be a relatively brief report. I hope we will be able to examine it, amend it, and approve it at our meeting on Tuesday so that we can get back on our schedule the following Thursday.

Thank you, gentlemen, for your participation.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Si vous les portez au compte des postes budgétaires, vous les soumettez au contrôle parlementaire.

**M. Ross:** Je le crois.

**M. Huntington:** Monsieur le président, puis-je poser une autre question? Le premier point qu'a soulevé M. Osbaldeston dans sa déclaration concerne certains ministères. Pourrions-nous obtenir des exemples plus précis, comme par exemple dans le cas de Parcs Canada et du ministère de la Défense nationale? Quels sont les ministères concernés dans les diverses recommandations mentionnées aux pages 42-43, 42-44, 42-45, etc., du compte rendu de la réunion du 19 février, fascicule n° 42? Pourrions-nous obtenir des précisions, pour mieux comprendre le problème?

**M. Osbaldeston:** Nous pouvons le faire.

**M. Huntington:** Je vous remercie.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie de la façon dont vous avez participé à notre travail.

J'aimerais dire aux membres du Comité qu'après chaque réunion, en tant que président, je rencontre le greffier, M. Bennett, de même que M. Adams qui nous est prêté par la Bibliothèque du Parlement pour prendre des notes pour le compte rendu. Lors de notre prochaine réunion, j'espère être en mesure de vous présenter une ébauche du projet de rapport en anglais et en français. Ce sera je crois un rapport assez court. J'espère que nous pourrions l'examiner, le modifier et l'approuver à la réunion de mardi, pour que nous puissions revenir à notre calendrier de travail le jeudi suivant.

Je vous remercie messieurs de votre participation.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

## APPENDIX "CCC"

## EDITORIAL

## Do as I say, not as I do

In matters political as well as personal, Prime Minister Trudeau must be complimented on his timing. His Thanksgiving wage and price control program preceded by a month a document that could be said to liken the government of Canada to a one armed bandit in a perpetual state of pay-off. The report of Auditor General J. J. Macdonell, FCA, published in late November, confirmed the uncomfortable suspicion of many—that Parliament has lost effective control over government spending. But, in the turbulence stirred up in the private sector over the implications of Bill C-73, the Anti-inflation Act, it caused little more than a ripple.

Any threat to self-preservation demands a fair amount of attention. "What's going to happen to me" can easily override other important considerations, including whether a program's sponsors are prepared to live within the guidelines they have established. Yet, unless the government is prepared to be a better steward of the taxpayers' money than past performance indicates, it can hardly expect its continuing demands for restraint to be met with cheerful cooperation.

The government already has a lot to answer for. The conclusions of a recent study of its financial management and control systems—undertaken by the auditor general's staff, assisted by partners and staff from some 16 CA firms—is that "the present state of the financial management and controls systems of the government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness."

Ironically, this was basically the conclusion of the Glassco Commission in 1962 which criticized the financial control systems of that time for being more concerned with the proper authorization of expenditures than with whether the goals which gave rise to the expenditures had been reached. Although, as a consequence, the Treasury Board was given primary statutory responsibility for financial management—and an increase in staff from 100 to over 700 (between 1962 and 1975)—as it turned out, responsibility is shared among three departments: the Department of Supply and Services, responsible for cash into and out of the Consolidated Revenue Fund; the Department of Finance, responsible for managing it; and the Treasury Board, which regulates it. Since it seems to be a toss-up as to who is actually in "control," this three headed monster continues to give priority to establishing programs and allocating resources rather than to responsible financial management. To make matters worse, Parliament is hard put to understand proposed spending estimates because of their form of presentation and, even when the public accounts are published, information with which Parliament could measure the government's performance is sadly lacking.

## APPENDICE "CCC"

## EDITORIAL

## Faites ce que je dis, mais non ce que je fais

Dans les affaires politiques comme dans sa vie privée, on peut dire que le Premier Ministre Trudeau sait choisir son moment. Le programme de contrôle des salaires et des prix qu'il a annoncé le jour de l'Action de Grâce a précédé d'un mois la parution d'un document qui, peut-on dire, ravale le gouvernement du Canada à un appareil à sous détraqué qui déverse son contenu à qui mieux mieux. Le rapport de l'Auditeur général, Monsieur J. J. Macdonell, FCA, rendu public à la fin du mois de novembre, a confirmé les désagréables soupçons généralement répandus—que le Parlement a perdu toute efficacité de contrôle des dépenses publiques. Et pourtant, à côté du brouhaha qu'a causé le Bill C-73, la Loi anti-inflation, dans le secteur privé, le rapport de l'Auditeur général a à peine causé quelques remous.

L'instinct de conservation nous porte à nous montrer prudents dès que notre existence est menacée. Le danger imminent peut faire oublier d'autres considérations importantes. Par exemple, ceux qui ont parrainé le programme sont-ils prêts à oublier d'obéir aux directives qu'ils ont prescrites. Car si le gouvernement est incapable de mieux gérer l'argent des contribuables qu'il ne l'a fait jusqu'à présent, il ne peut guère s'attendre à ce que les simples citoyens acceptent de gâter de cœur les restrictions qu'on leur impose.

Le gouvernement a déjà beaucoup de comptes à rendre. Une récente enquête de deux ans concernant sa gestion financière et ses systèmes de contrôle—entreprise par le personnel de l'Auditeur général aidé par les associés et le personnel de 16 cabinets de comptables agréés —a conclu que «l'état actuel de la gestion financière et des systèmes de contrôle du gouvernement du Canada étaient considérablement en dessous des normes reconnues de qualité et d'efficacité».

Ce qui est ironique, c'est que ces conclusions sont presque les mêmes que celles de la Commission Glassco en 1962, qui avait critiqué les systèmes de contrôle financiers de l'époque et trouvé que l'on se souciait davantage d'obtenir l'autorisation appropriée des dépenses que de vérifier si les objectifs des programmes avaient été atteints. C'est pourquoi, on avait donné la plus haute responsabilité statutaire au Conseil du trésor pour la gestion financière—et qu'on avait augmenté le personnel de 100 à plus de 700 personnes (entre 1962 et 1975)—mais pour une raison inconnue, la responsabilité est à présent partagée par trois ministères: le ministère des Approvisionnements et des Services—responsable des recettes et des dépenses d'argent liquide du Fonds de revenu consolidé; le ministère des Finances—responsable de sa gestion; et enfin le Conseil du trésor, qui veille à sa réglementation. Puisqu'il semble évident qu'on se renvoie la balle pour savoir qui tient effectivement les rênes du contrôle, ce montre à trois têtes continue toujours de donner la priorité à l'établissement de programmes et l'allocation de ressources au lieu de s'atteler à une gestion financière responsable. Et le pire, c'est que le Parlement a du mal à comprendre les prévisions budgétaires parce que leur présentation est obscure. Même lorsque les comptes publics sont publiés, le Parlement ne dispose pas des renseignements voulus pour juger l'œuvre du gouvernement.

As someone once said on arriving in Reno, Nevada "we're in a state of bad affairs." Neither Parliament nor the public appear to be in a position to monitor the results of government spending, and government departments and program managers have no measuring stick to use in judging the success of their efforts.

There is no excuse for continuing in this unhappy state (not even the one offered by Treasury Board President Chrétien—that it would be difficult at this time to justify the personnel needed to get the job done!). The 312 page supplement to the auditor general's report is very thorough in its assessment of the inadequacies of federal financial procedures and very precise in its observations and recommendations for changing government spending habits. Among the many changes recommended are: improvements in the scope and quality of internal audits, recruitment of better trained staff, changes in the form of estimates and the public accounts, and less duplication, better quality and timeliness in financial reports provided to other departments by the Department of Supply and Services.

In presenting the first supplement to a report of an auditor general, Mr. Macdonell has set the stage for monitoring the financial management and control practices within the government of Canada. It is hoped that the private sector, enslaved by the controls imposed by government, will demand that the master set an example by putting his own house in order.

D.A.C.

C'est un vrai méli-mélo! Ni le Parlement ni le public ne semblent capables de contrôler les résultats des dépenses publiques. Quant aux ministères et aux directeurs de programmes, ils ne disposent d'aucun étalon pour leur permettre de mesurer le succès de leurs efforts.

Il n'y a aucune excuse pour perpétuer cette situation (pas même celle avancée par le président du Conseil du trésor, Monsieur Chrétien—qui prétendait qu'il serait très difficile, à l'heure actuelle, de justifier l'augmentation des effectifs nécessaires pour effectuer la tâche!). Le supplément de 312 pages au rapport fournit une évaluation minutieuse et détaillée des lacunes des procédés financiers fédéraux et des observations et recommandations très précises pour modifier les habitudes de dépenses du gouvernement. Parmi les nombreux changements recommandés, notons: l'amélioration dans la portée et la qualité des vérifications internes, l'embauche de personnel mieux formé, des changements dans la présentation des prévisions budgétaires et des comptes publics, l'élimination des doubles emplois, l'amélioration de la qualité des rapports financiers fournis dans les délais les plus courts aux autres ministères par le ministère des Approvisionnements et des Services.

Dans sa présentation du premier supplément au rapport d'un Auditeur général, Monsieur Macdonell a préparé le terrain pour le contrôle de la gestion financière et l'introduction de méthodes de contrôle au sein du gouvernement du Canada. On espère que le secteur privé, esclave des restrictions imposées par le gouvernement, saura exiger que son «maître» montre le bon exemple en mettant de l'ordre dans ses propres affaires.

D.A.C.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 45

Tuesday, March 2, 1976  
Thursday, March 4, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CA1 XC 16  
-Pg1  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 45

Le mardi 2 mars 1976  
Le jeudi 4 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon;  
and  
A Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent;  
et  
Un rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

|                                         |         |
|-----------------------------------------|---------|
| Abbott                                  | Darling |
| Blackburn                               | Demers  |
| Clarke ( <i>Vancouver-<br/>Quadra</i> ) | Flynn   |
| Côté                                    | Fortin  |
|                                         | Francis |

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

|                            |             |
|----------------------------|-------------|
| Huntington                 | Martin      |
| Lachance                   | Oberle      |
| Leblanc ( <i>Laurier</i> ) | Robinson    |
| Loiselle                   | Schumacher  |
| ( <i>Chambly</i> )         | Towers—(20) |

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.<sup>c</sup> 5(4)(b)

On Tuesday, March 2, 1976:

Mr. Condon replaced Mr. Flynn.

On Wednesday, March 3, 1976:

Mr. Flynn replaced Mr. Condon.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 2 mars 1976:

M. Condon remplace M. Flynn.

Le mercredi 3 mars 1976:

M. Flynn remplace M. Condon.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 2, 1976  
(58)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:20 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver-Quadra*), Condon, Crouse, Darling, Demers, Francis, Huntington, Lachance, Oberle, Robinson and Towers.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee commenced consideration of a draft report on the Order of Reference dated January 30, 1976.

After consideration and amendment, the draft report as amended was concurred in.

*Ordered*,—That the Chairman present the draft report as amended as the Committee's Fifth Report to the House.

*Agreed*,—That the French version of the Fifth Report be reviewed by the Vice-Chairman, before presentation to the House.

At 12:17 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 4, 1976  
(59)

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver-Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Martin and Towers.

*Witnesses:* From the Auditor General's Office: Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. From Executive Interchange: Mr. Robert B. Dale-Harris, Partner, Coopers & Lybrand, Toronto. From the Interdepartmental Committee: Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa. From the Office of the Secretary of the Treasury Board: Mr. S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Administration Division.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974, the following documents were printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 MARS 1976  
(58)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 20 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke, (*Vancouver-Quadra*), Condon, Crouse, Darling, Demers, Francis, Huntington, Lachance, Oberle, Robinson et Towers.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 30 janvier 1976: Que le Rapport sur l'Étude des Comptes du Canada soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport ayant trait à l'ordre de renvoi du 30 janvier 1976.

Après étude et modification, le projet de rapport modifié est adopté.

*Il est ordonné*,—Que le président présente le projet de rapport modifié comme Cinquième Rapport du Comité à la Chambre.

*Il est convenu*,—Que le texte français du Cinquième Rapport soit révisé par le vice-président avant de le présenter à la Chambre.

A 12 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 MARS 1976  
(59)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver-Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Martin et Towers.

*Témoins:* Du Bureau de l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. Du Comité des consultations interdirections: M. Robert B. Dale-Harris, associé, Coopers & Lybrand, Toronto. Du Comité interministériel: M. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa. Du bureau du secrétaire du Conseil du Trésor: M. S. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de l'administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent soient déferés au Comité permanent des comptes publics.

Conformément à une motion adoptée lors de la séance du 9 octobre 1974, les documents suivants sont joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Documents relating to the Report on the Study of the Accounts of Canada:

REQUEST FOR FURTHER INFORMATION ON DEPARTMENTAL CONCERNS IN CONNECTION WITH RECOMMENDATIONS 21, 23, 24 and 27 (see Appendix "DDD");

STUDY OF THE ACCOUNTS OF CANADA—CLASSIFICATION OF RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTATION PURPOSES (see Appendix "EEE");

SCHEMATIC OF A NEW INITIATIVE FROM CONCEPT AND PLANNING STAGE TO ACCOUNTING TO PARLIAMENT FOR IMPLEMENTATION (see Appendix "FFF");

Letters relating to Paragraph 85—Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction for Debts due to the Crown, Auditor General's Report 1973;

From J.H. Bennett, Clerk of the Committee to Mr. T. M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister, International Trade, Department of Industry, Trade and Commerce, dated February 17, 1976 (see Appendix "GGG");

Reply from the Senior Assistant Deputy Minister to Clerk of the Committee, dated March 2, 1976 (see Appendix "HHH");

(Later) Statements from the Auditor General and Mr. Robert B. Dale-Harris on the Financial Management and Control Study were also attached as appendices:

NOTES FOR OPENING STATEMENT BY THE AUDITOR GENERAL RE FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY (see Appendix "III");

NOTES OF MR. DALES-HARRIS PREPARED FOR THE MARCH 4 MEETING OF THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS (see Appendix "JJJ").

The Committee commenced consideration of FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY (*Part 10*) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975:

The Auditor General and Mr. Dale-Harris made statements and were questioned thereon.

And debate continuing,

At 12:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Documents ayant trait au rapport sur l'étude des Comptes du Canada:

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES PROBLÈMES QUE POSENT AUX MINISTÈRES LES RECOMMANDATIONS 21, 23, 24 ET 27 (Voir appendice «DDD»);

L'ÉTUDE DES COMPTES DU CANADA—CLASSEMENT DES RECOMMANDATIONS AUX FINS DE MISE EN APPLICATION (Voir appendice «EEE»);

SCHEMA D'UNE NOUVELLE INITIATIVE À PARTIR DE L'ÉTAPE DU CONCEPT ET DE LA PLANIFICATION JUSQU'AU COMPTE RENDU DU PARLEMENT AUX FINS DE MISE EN APPLICATION (Voir appendice «FFF»);

Lettres ayant trait au paragraphe 85—Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes envers la Couronne, Rapport de l'Auditeur général de 1973;

De J. H. Bennett, greffier du Comité à M. T. M. Burns, premier sous-ministre adjoint, Commerce international, ministère de l'Industrie et du Commerce, en date du 17 février 1976 (Voir appendice «GGG»);

Réponse du premier sous-ministre adjoint au greffier du Comité en date du 2 mars 1976 (Voir appendice «HHH»);

(Ultérieurement) Déclarations de l'Auditeur général et de M. Robert B. Dale-Harris sur la gestion financière et l'étude du contrôle sont également jointes en appendices:

NOTES POUR LA DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL SUR LA GESTION ET LE CONTRÔLE FINANCIERS (Voir appendice «III»);

NOTES DE M. DALE-HARRIS EN VUE DE LA SÉANCE DU 4 MARS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS (Voir appendice «JJJ»).

Le Comité entreprend l'étude de la gestion et du contrôle financier (*partie 10*) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975.

L'Auditeur général et M. Dale-Harris font des déclarations et sont ensuite questionnés.

Le débat se poursuit,

A 12 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

J. H. Bennett

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 4, 1976

[Texte]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order? Our quorum is 11. However, in our organization meeting the Committee authorized the Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present as long as there are at least four members present and both government and opposition members are present. Therefore, we qualify at the present time.

As was mentioned at our meeting last Tuesday, at our meeting today we will resume consideration of the Auditor General's report and we will deal with Part 10, Financial Management and Control Study on page 91.

Before I proceed to introduce the witnesses, I would ask for permission to have the following material appended to our proceedings of today's meeting. They deal with letters concerning the study of the Accounts of Canada. They are really information for Committee members. They deal with a request for further information on departmental concerns or recommendations 21, 23, 24 and 27. They have all been placed before you at one time or another.

• 1108

In addition, there has been a request for the status of Radio Engineering Products Ltd., as satisfaction for debts due to the Crown. It was in the Auditor General's Report of 1973 and some of the members have inquired of me, as your Chairman, as to our position on this. The final letter is from Mr. Burns and I would like to have it as an appendix so that you would be aware of the situation as it applies to Radio Engineering.

Do we have agreement to attach these as an appendix to our minutes of today's meeting?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

Our principal witnesses here today are Mr. Macdonell, the Auditor General, on my right; Mr. Toronto, and Mr. Ross, Partner of Coopers & Lybrand. Mr. Robert Dale-Harris, Partner of Coopers & Lybrand,

I will ask the Auditor General to make a statement, and then Mr. Dale-Harris. Following that we will have questions.

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to place on record a relatively brief opening statement. Before doing so, Mr. Chairman, I would like to refer to the fact that Mr. Ross is with us this morning as one of the witnesses and it might perhaps create some confusion in the minds of the Committee as to how many hats he is able to wear. But I might also indicate that this morning he is wearing his hat as a partner of the firm of Messrs. Coopers & Lybrand and a partner of Mr. Dale-Harris, and he has been very actively involved in the Financial Management and Control Study, which is the theme of today's meeting, sir.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 4 mars 1976

[Interprétation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Notre quorum est de onze. Cependant, le Comité directeur a autorisé le président à tenir une séance dans le but d'entendre des témoignages et de les faire imprimer si quatre membres du Comité sont présents et si le gouvernement comme l'opposition sont représentés. C'est le cas; nous pouvons donc commencer.

Comme je l'ai dit mardi dernier, nous reprenons aujourd'hui l'examen du rapport de l'Auditeur général et nous nous attacherons à la partie X, Étude de la gestion et du contrôle financiers, page 97.

Avant de vous présenter nos témoins, j'aimerais recevoir votre accord pour annexer les documents suivants au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Il s'agit de lettres relatives à l'étude des comptes du Canada, de nature informative et à l'intention des membres du Comité. Il s'agit d'une demande de renseignements auprès des ministères au sujet des recommandations 21, 23, 24 et 27. Vous en avez tous déjà pris connaissance.

Par ailleurs, on m'a demandé quelle était la situation de la *Radio Engineering Products Liée*, en ce qui a trait à la dette due à la Couronne. La question était traitée dans le rapport de l'Auditeur général de 1973 et certains d'entre vous m'ont demandé quel était notre point de vue à ce sujet. La dernière lettre est signé par M. Burns et j'aimerais savoir si vous consentez à l'annexer, car elle explique le cas de la *Radio Engineering*.

Ai-je votre accord pour annexer ces documents au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

Des voix: Oui.

Le président: Merci messieurs.

Notre principal témoin aujourd'hui est l'Auditeur général, M. Macdonell qui est assis à ma droite. M. Robert Dale-Harris, associé de la Coopers & Lybrand de Toronto et M. Ross, du même bureau, l'accompagnent.

Je demanderais à l'Auditeur général de faire sa déclaration préliminaire et ensuite M. Dale-Harris aura la parole, après quoi, vous pourrez poser des questions.

M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je serai bref. Avant de commencer, je voudrais bien préciser que M. Ross qui est ici ce matin en tant que témoin, cumule plusieurs fonctions et cela peut-être prêter à confusion. Ce matin, il est ici en qualité d'associé du bureau de MM. Coopers et Lybrand et en qualité d'adjoint de M. Dale-Harris. Il a été mêlé de très près à l'étude sur la gestion et le contrôle financiers qui fait l'objet de la séance d'aujourd'hui.

[Text]

I think it is an opportunity for me to cite how one of the recommendations and suggestions made in the Independent Review Committee, with which I know the members of the Committee are now familiar, has been implemented. The Committee pointed out that in their judgment—and I think it was such an important comment, sir, that I would just like to quote it; it is on page 70 of the Committee's recommendations, where they say:

The Secretariat ...

And they refer there to the Secretary of the Treasury Board ...

... and the Auditor General are thus natural allies in the effort to eliminate waste and maladministration. Ideally, their relation would reflect this.

So in a sense this relationship is exemplified by the fact that Mr. Ross was the author of the study on the Guide to Financial Administration which was tabled in this Committee two years ago last November, he was Chairman of the interdepartmental committee that studied the Accounts of Canada, which you have just finished, and having been well advanced in that study the Secretary of the Treasury Board had no objections, in fact he welcomed with enthusiasm my request. I asked him whether he could participate in this Financial Management and Control Study. So he is here today in that latter capacity.

To carry on with my opening remarks, the first formal reference to this study was made in Part VIII of my 1974 report to the House of Commons. I should like to place on record two quotations from that report. The first is:

Evaluation of financial and internal accounting controls is an integral part of all audit programs; it is of fundamental importance in determining the nature and extent of the audit tests included in the programs.

The second is:

... this study is considered to be the essential foundation for the development, application and maintenance of adequate and effective audit programs and activities which will reflect fully the result of this special study and which, collectively, will constitute the heart and core of the duties and responsibilities of the Auditor General of Canada to Parliament as set out in the Financial Administration Act.

• 1115

The supplement to my 1975 report is concerned exclusively with the findings and the recommendations based on the first year of the two year financial management and control study on which Mr. Dale-Harris, the Director General of the study will comment shortly. In the first year, 21 departments and 7 agencies were covered. The remaining departments and most of the Crown corporations of which I am the auditor will be covered this year.

The terms of reference of the study are broad. They relate directly to my responsibilities under Section 58 of the Financial Administration Act. Among other things, Section 58 requires the Auditor General to ascertain whether in his opinion the rules and procedures applied are sufficient to secure an effective check on revenue; that money has been expended for the purpose for which it was

[Interpretation]

Je saisis l'occasion pour signaler qu'une des recommandations du Comité indépendant de révision a déjà été mise en application. Le Comité a indiqué qu'à son avis—et je citerai le texte exact car cette recommandation me semble de la plus haute importance—À la page 70 des recommandations du Comité, on peut lire:

Le Secrétariat ...

et on parle ici du secrétariat du Conseil du Trésor ...

... et le Vérificateur général sont donc naturellement unis pour éliminer le gaspillage et la mauvaise administration. Tel est l'idéal que leurs relations devraient refléter.

Quel meilleur exemple de cette relation que le fait que M. Ross est l'auteur du Guide de l'administration financière, étude qui a été présentée à ce Comité en novembre 1973. De plus, il est président du Comité interministériel qui a étudié les comptes du Canada, étude dont vous venez de terminer l'examen. Comme cette étude était largement entamée, le secrétariat du Conseil du Trésor a acquiescé lorsque je lui ai demandé si M. Ross pouvait participer à l'étude de la gestion et du contrôle financiers. C'est donc en qualité de participant à cette étude qu'il est ici aujourd'hui.

Je reprends ici le fil de mes remarques préliminaires. Il faut vous signaler que j'ai parlé pour la première fois de cette étude dans la partie VIII de mon rapport de 1974 à la Chambre des communes. J'aimerais citer deux extraits de ce rapport:

L'évaluation des contrôles financiers et comptables internes fait partie intégrante de tous les programmes de vérification; elle est essentielle pour définir la nature et la portée des tests de vérification inclus dans les programmes.

Voici la deuxième citation:

... cette étude doit être le fondement essentiel de l'élaboration, de l'application et du maintien des programmes et d'activités de vérification suffisants et efficaces qui refléteront pleinement le résultat de cette étude spéciale et qui, ensemble, constitueront le noyau des fonctions et des attributions de l'Auditeur général du Canada par rapport au Parlement en vertu de la Loi sur l'administration financière.

Le supplément de mon rapport de 1975 traite exclusivement des conclusions et des recommandations entervues après une année de ce travail qui durera deux ans et dont M. Dale-Harris, directeur général de l'étude de la gestion et du contrôle financier parlera sous peu. L'année dernière, 21 ministères et sept organismes ont été étudiés. Cette année, on s'attachera au reste des ministères et à la plupart des sociétés de la Couronne dont je suis chargé de vérifier les comptes.

Le mandat de cette étude est vaste. Elle a été entreprise en vertu de l'article 58 de la Loi sur l'administration financière. En vertu de cet article, l'Auditeur général doit s'assurer que les règles et les procédures utilisées permettent de vérifier efficacement les revenus. Il doit également s'assurer que les fonds consentis par le Parlement servent aux fins pour lesquelles ils ont été demandés, que des

*[Texte]*

appropriated by Parliament; that essential records are maintained and that the rules and procedures are sufficient to safeguard public property.

A fundamental auditing principle dating back for one hundred years or more is that the auditor is entitled to rely on a sound system of internal control and internal check. The key word here is system. The definition of system in accounting and therefore auditing terms is broad. It includes the accounting procedures applying to all types of financial transactions, the nature and quality of the financial reporting system; the costing and budgetary control systems; the nature and extent of internal audits; the structure of organization under which the accounting system operates; the duties, responsibilities and functions of financial and accounting managers and staff and the qualifications of accounting managers and staff to fulfill adequately the functions assigned to them.

The quality of the system and the effectiveness with which it operates is therefore of absolutely vital importance to the auditor in deciding on the scope and nature of the work he must undertake.

In 1973, at the time of my appointment, it seemed particularly timely that a thoroughgoing evaluation of internal financial controls throughout the Government of Canada and of all the Crown corporations and agencies, for which I have audit responsibilities, be undertaken. No similar situation had been undertaken since Glasco and his fellow commissioners made their study in the early 1960s. Among its objectives were: first, evaluate the quality of the financial management and control system and whether it was operating effectively; two, on the basis of the evaluation to decide upon the nature and extent of audit programs and tests to be carried out; three, bring to the attention of appropriate government officials and of the House of Commons any significant deficiencies discovered together with recommendations to correct them; four, report to the House of Commons on actions planned or undertaken to correct deficiencies and to monitor such action; five, use the experience gained through the study to shift the emphasis from transaction auditing, which had been the basis of auditing activities of the audit for many years, to the newer approach based on system auditing.

All of these objectives have been or are in the process of being attained. The Committee has been made aware, both through my 1974 and 1975 reports and through statements made at previous meetings of the Committee, that the study would not have been possible at this time nor probably for some years to come were it not for the great support of the public accounting profession and the 16 firms of chartered accountants who loaned to my office for a period of one year or longer commencing September 1974, 34 partners and staff members headed by Mr. Robert B. Dale-Harris, F.C.A., a senior partner of Coopers & Lybrand, and approximately half that number during the current year to collaborate with my own staff in carrying out this very comprehensive study. Our findings and recommendations will be commented upon this morning by Mr. Dale-Harris, the Director General of the 2 study.

The response of the 28 departments and agencies covered in the first year are on record in the supplement to my report. The response of the government to the numerous findings, observations and recommendations of a govern-

*[Interprétation]*

dossiers suffisants existent, et que les règles et les procédures suffisent à sauvegarder le bien public.

Un des principes de vérification fondamentaux qui remontent à plus d'un siècle veut que l'Auditeur puisse compter sur un mécanisme adéquat de contrôle et de vérification internes. Le mot important ici est mécanisme. La définition de mécanisme en comptabilité et par conséquent en matière de vérification est vaste. Elle tient compte des procédures comptables qui servent à toute sorte de transactions financières, de la nature et de la qualité des rapports financiers, des mécanismes de contrôle budgétaire et de contrôle des coûts, de la nature et de la portée de la vérification interne, de la structure de l'organisation où s'inscrit le mécanisme comptable, des responsabilités et des fonctions des administrateurs financiers comme de leurs compétences et du personnel qui leur est adjoint.

La qualité d'un mécanisme et son efficacité est donc d'une importance cruciale pour l'Auditeur qui doit décider de la nature et de la portée du travail qu'il entreprendra.

En 1973, au moment où j'ai été nommé, il me semblait particulièrement opportun d'évaluer les contrôles financiers internes du gouvernement canadien, de toutes les sociétés de la Couronne et des organismes dont j'ai la responsabilité. Aucune évaluation de la sorte n'avait été entreprise depuis que M. Glasco et ses commissaires adjoints avaient présenté leur étude au début des années 1960. L'étude que je me proposais d'entreprendre avait les objectifs suivants: premièrement, évaluer la qualité des mécanismes de gestion et de contrôle financiers et en vérifier l'efficacité; deuxièmement, après cette évaluation, décider de la nature et de la portée des programmes de vérification par le biais de tests; troisièmement, attirer l'attention des fonctionnaires compétents et de la Chambre des communes sur toute faiblesse découverte en faisant des recommandations visant à les corriger; quatrièmement, faire rapport à la Chambre des communes sur les mesures visant à redresser ces faiblesses et contrôler les progrès accomplis; cinquièmement, utiliser l'expérience acquise au cours de l'étude pour faire glisser les centres d'intérêt de la simple vérification des transactions, qui a été le fondement de la vérification depuis plusieurs années, vers une nouvelle façon de concevoir les choses fondée elle, sur la vérification des mécanismes.

Tous ces objectifs ont été atteints ou sont sur le point de l'être. Les membres du Comité ont été informés en 1974 et en 1975, dans mes rapports et les déclarations antérieures que j'ai faites ici que l'étude n'aurait pas été possible si les experts en comptabilité publics n'avaient prêté leur appui d'une manière aussi enthousiaste. Depuis 1974, au moins 16 cabinets d'experts-comptables ont détaché des membres de leur personnel auprès de mon bureau pour une durée d'une année ou plus. Une équipe formée de 34 associés et d'un personnel de soutien, dirigée par M. Robert B. Dale-Harris, expert-comptable associé de la Coopers et Lybrand, ont travaillé pendant un an et, en ce moment, environ la moitié d'entre eux ont toujours à l'œuvre avec les membres de mon personnel pour terminer cette étude de grande envergure. Les conclusions et les recommandations de cette étude feront l'objet de l'exposé de M. Dale-Harris, ce matin.

Les 28 ministères et organismes étudiés au cours de la première année font l'objet du Supplément à mon rapport de cette année. Si je comprends bien, lors d'une séance postérieure, nous entendrons la réaction du gouvernement

## [Text]

ment wide nature that constitute Part X of the main report and in more detail in the first ten chapters of the Supplement—126 pages in the English version, and 141 pages in the French version—will be made, I understand, at a future meeting of the Committee. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

I think it would be proper if we had that statement attached as an appendix to our *Minutes of Proceedings* for today. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. Before I recognize Mr. Robert Dale-Harris, I think it only fitting that I also recognize the former Auditor General, Mr. Maxwell Henderson who is with us, but not as a witness. We are glad to see you with us this morning, sir.

**Mr. Maxwell Henderson:** Thank you very much.

• 1120

**The Chairman:** We hope this meeting brings back pleasant memories of former meetings you had with this particular Committee. Mr. Robert Dale-Harris.

**Mr. Robert B. Dale-Harris (Partner, Coopers & Lybrand, Toronto):** Mr. Chairman, it is an honour for me to be invited to be here this morning to introduce to the Committee the findings of the "Financial Management and Control Study".

This is the culmination of two years planning and work and it has been a very exciting and interesting time, both for me and for all the seventy odd members of my profession who have been engaged in the study.

I suppose one cannot look at the financial organization of a \$32-billion enterprise without finding it exciting and challenging, and we have all, indeed, developed a keen interest in it.

I think we have reinforced the impression of our firms and my profession generally that the Auditor General's commissioning of this study and the embarkation on this study was the right thing to do, and we can only endorse wholeheartedly the statement he has made in Paragraph 2-12 of his main report in which he says:

That from the standpoint of the House of Commons and of the Audit Office effective control of the public purse should, in my judgment, be a first objective and priority of government.

**Mr. Chairman,** with your permission, before I comment on the actual findings and the report of the study, I would like to give you some background on how the study group was formed and how the report was prepared. Then I propose to review briefly the contents of the report, hoping to put the whole report in perspective. And lastly, I would like to draw to the attention of the Committee what I think of the main areas in the report that require emphasis and perhaps particularly close attention on the part of the Committee.

This whole exercise started about two years ago when Mr. Macdonell told me what he wanted to do in the way of a study of financial controls in government. It did not take me very long to decide that he was doing what an auditor should do and that there was perhaps even more need for a study of this sort in the public sector than in the private sector where one would find it as a matter of course, and I told him that I would be very glad to help.

## [Interpretation]

aux nombreuses conclusions, observations et recommandations qui valent pour toute l'administration et constituent la partie 10 de mon rapport principal et, d'une manière plus détaillée, les 10 premiers chapitres du supplément, page 126 de la version anglaise et page 141 de la version française. Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci monsieur Macdonell.

Il me semble indiqué de joindre votre exposé en annexe au compte-rendu de la séance d'aujourd'hui. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Merci. Avant de passer la parole à M. Robert Dale-Harris, je tiens à souligner la présence de l'ex-Auditeur général, M. Maxwell Henderson qui n'est pas ici à titre de témoin, cependant. Nous sommes heureux de vous voir ici ce matin monsieur.

**M. Maxwell Henderson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous espérons que notre séance vous rappellera de bons souvenirs. Monsieur Robert Dale-Harris.

**M. Robert B. Dale-Harris (associé, Coopers et Lybrand, Toronto):** Monsieur le président, c'est pour moi un honneur de vous entretenir ce matin des conclusions de l'étude de la gestion et du contrôle financiers.

Nous sommes au terme de deux années de planification et de travail qui ont été fascinantes pour moi comme pour les 70 membres de ma profession qui ont participé à l'étude.

Je suppose que l'on ne peut pas se pencher sur l'organisation financière d'une entreprise dont le chiffre d'affaire est de 32 milliards de dollars sans trouver que c'est absolument fascinant et, tout autant que nous sommes, l'avons fait avec grand intérêt.

Notre travail nous a permis de constater combien l'auditeur général a eu raison de lancer cette étude et nous ne pouvons que souscrire de tout cœur à la déclaration qu'il a faite au paragraphe 2.12 de son rapport principal alors qu'il dit:

Du point de vue de la Chambre des communes comme du bureau de la vérification, il reste, à mon avis, qu'un contrôle efficace de l'utilisation des deniers publics devrait constituer l'un des premiers objectifs et une priorité du gouvernement.

Monsieur le président avec votre permission, avant de parler des conclusions de l'étude, j'aimerais vous faire part de quelques détails sur la façon dont le groupe d'étude a été formé et dont le rapport a été préparé. Après quoi, je reverrai brièvement le contenu du rapport, afin de le placer dans une perspective plus générale. En dernier lieu, j'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur ce qui, à mon avis, constitue les points fondamentaux du rapport auxquels les membres du comité voudront probablement s'attacher plus longuement.

Notre travail a commencé il y a deux ans lorsque M. Macdonell m'a indiqué comment il voulait faire cette étude des contrôles financiers du gouvernement. J'ai vite pu constater que ce qu'il se proposait d'entreprendre relevait exactement de sa compétence et que le besoin d'une telle étude se faisait encore plus ressentir dans le secteur public que dans le secteur privé où il est naturel qu'on y procède. Je l'ai donc assuré de mon appui tout entier.

## [Texte]

That same reaction was exhibited by the accounting firms that he and I then went to see with the idea of mobilizing resources which he did not feel were adequate at the time within his own department; not adequate in terms of quality but adequate in terms of quantity. We got the immediate reaction from all the firms we talked to that not only were they prepared to help but they were anxious to help.

By the first of April we had a promise from sixteen firms of 34 partners and staff to take part in the study. We then had the resources and we knew that we were faced with a big task in planning the deployment of those resources. We spent the summer in planning our program. This we did with a very small central group. A number of the people who were involved in it are here in this room today.

I will not try to give proper credit to all the people who made an outstanding contribution but I should mention one man who is not here today, who is my partner, John Cole, who served as my Deputy Director-General and who played a very large part in the successful and efficient organization of the resources at our disposal.

• 1125

Throughout the summer we planned a standard approach to departments. We knew that we were going to be putting to work people who have not worked together and we knew that they were going to be working in departments which perhaps might bear very little similarity to each other in their financial organizations. So we had to identify the specific areas we wanted to look at. We developed an audit program or questionnaire which could be used initially in all departments. We even went to the extent of getting a standard form of reporting so although we did not expect reports to be uniform in style, we would at least be able to look at them on a comparable basis and see which issues emerged as common to all the departments we were looking at.

One other thing we did to give us a better feel for all this was to start on a pilot study in the Department of Agriculture so we would have a little better idea of what we were looking for and what we were going to face. The Agriculture pilot study was the basis for the standard approach that we developed.

By the time all our people reported on the first of September, we were ready to go to work. But, we took another two weeks to make sure that they were, as we thought, properly prepared for the field. The first week we spent trying to give to people, most of whom had had no previous experience with government in Ottawa, an idea of how the government of Canada operates. We were helped in this by having a number of senior officers of government who came to talk to us. Mr. Osbaldeston was one, Mr. Balls was another and Mr. Carson. Mr. Gordon Robertson was on the list but had to send his deputy.

The result of it was that within the space of a week we had, as a group, an exposure to the organization and working of government that I do not suppose has ever been duplicated in any sort of a course to any group at any time. We were all, really, extremely appreciative and very grateful. The second week was not quite as exciting. It was really just educating people in our uniform procedures.

## [Interprétation]

Les cabinets d'experts-comptables que nous avons ensuite consultés ont eu la même réaction et on a alors songé à s'adjoindre une équipe entière car, à ce moment-là, le bureau de l'auditeur général ne pouvait pas subvenir à la tâche. Les compétences étaient présentes mais en nombre insuffisant. Tous les cabinets que nous avons consultés n'étaient pas seulement prêts à aider mais brûlaient d'en-venir de la faire.

Le premier avril, nous avions reçu un engagement ferme de la part de seize cabinets et 34 associés et leur personnel étaient prêts à participer à l'étude. Forts de toutes ces compétences, nous savions cependant que nous avions beaucoup à faire pour planifier l'utilisation de nos ressources. Nous avons mis tout l'été à faire cela et nous l'avons fait au sein d'un très petit groupe. Certains membres de ce petit groupe sont ici présents aujourd'hui.

Je n'essaierai même pas de saluer la contribution de tous ceux qui ont participé à notre entreprise mais je me dois de citer le nom de mon associé, M. John Cole, absent aujourd'hui, qui m'a servi d'adjoint. Il est en grande partie responsable pour l'organisation efficace et fructueuse de nos ressources.

Durant tout l'été, nous avons élaboré une méthode commune d'analyse des ministères. En effet, nous savions que nous demanderions à des personnes d'origines diverses de travailler ensemble et d'analyser les procédures financières de ministères qui risquaient d'avoir peu de similitudes. Après avoir identifié les secteurs devant faire l'objet de l'analyse, nous avons mis sur pied un programme de vérification comptable, sous forme de questionnaire, pouvant s'appliquer à tous les ministères. Nous sommes même allés jusqu'à mettre au point un système uniforme d'élaboration des rapports, afin de pouvoir les comparer et d'en extraire les facteurs communs à tous les ministères analysés.

Afin de ne pas nous lancer dans l'inconnu, nous avons décidé de commencer une étude pilote du ministère de l'Agriculture, ce qui nous a permis d'avoir une idée des problèmes que nous allions rencontrer et d'élaborer une méthode de travail commune.

Lorsque nos employés se sont présentés au travail, le premier septembre, nous étions donc parfaitement prêts. Toutefois, nous avons attendu deux semaines supplémentaires afin de bien préparer toutes les personnes concernées. Pendant la première semaine, nous avons tenté de leur expliquer comment fonctionnait le gouvernement du Canada, puisque certaines d'entre elles n'avaient eu aucun contact avec ce dernier. Je dois dire que nous avons été largement aidés, dans cette tâche, par un certain nombre de hauts fonctionnaires, dont M. Osbaldeston, M. Balls et M. Carson. M. Gordon Robertson, quant à lui, nous a fourni son adjoint.

De cette manière, en une semaine, nous avons pu soumettre notre groupe à un cours sans doute unique sur l'organisation et les activités du gouvernement fédéral. J'en profite ici pour remercier sincèrement les personnes que je viens de nommer. Quant à la seconde semaine, elle n'a sans doute pas été aussi passionnante puisque nous nous sommes contentés d'enseigner nos procédures, uniformes, à nos analystes.

## [Text]

The result of all this was that on September 15, the teams went to work in 14 different departments. The teams in all cases were made up of a partner from a practicing firm of chartered accountants, a manager, usually from the same practicing firm, and a member of the Auditor General's staff who was familiar with the department being looked at. Each study team to some extent took its own line but in all cases we started by interviewing the senior management people in departments and the senior financial people in the departments, the key officers.

We then tried to identify the control systems. Only in cases where it was necessary did we get down to the level of examining transactions—where this sort of examination was necessary, either to define the system or to explore weaknesses which we saw developing.

Even before those examinations were finished, the teams started writing their long form reports. These reports would have reached the final stage anywhere from December to February of the following year, to February of 1975. They took a lot of reviewing and a lot of editing, in order to establish, not so much uniformity, as a common approach and a common assessment of what we were finding.

## • 1130

After review within the group they were given to departments in draft form, really in order to check them for factual accuracy. We also set up what we call the central edit and review committee, which was chaired by Mr. Ross and all of whose members are present in this room. They served both an edit and review function, and a challenge. They also played a challenge role. The teams were quizzed pretty severely on any findings they came up with and any recommendations they proposed. That edit and review group really played a key part in our whole exercise.

Having done that we began to look forward to how the Auditor General would report. To cut the story short, what we did was to précis those long form reports, extract the recommendations, fit them in columnar form, give them to departments and ask the departments to tabulate their response, and it is those reports that you find as an appendix to the study report, starting on page 127.

We are now at January-February 1975. As these reports kept coming in, we began to identify a number of issues which concerned relationships with central agencies, Treasury Board, the Department of Supply and Services, perhaps the Department of Finance. We had a number of observations in this area. We decided, on matters of government-wide application, that we should not be making recommendations to departments, we should be taking more time to look at them to formulate our views and, when the time was appropriate, we should then put in a report on matters of government-wide significance or application. This we began to refer to very early in the game as our tier-two report and again, jumping to the conclusion, the tier-two report is the main report that you have before you in this supplement comprised of 10 chapters.

The progress of this report was as follows. We began it, I guess, about February a year ago. By March we had a first rough draft and we presented to the central agencies a preliminary indication of our findings and recommendations. Then in succeeding months, several updated drafts of the report were prepared and these reports were dis-

## [Interpretation]

Après cela, c'est-à-dire le 15 septembre, les équipes se sont mises au travail, dans 14 ministères différents. Chacune d'entre elles était constituée d'un membre d'une société de comptables agréés, d'un directeur, provenant généralement de la même société, et d'un membre du personnel du Bureau de l'Auditeur général, parfaitement au courant des activités du ministère examiné. Chaque équipe a pu adopter la méthode de travail qu'elle préférait, mais dans tous les cas, elle a commencé par organiser des entrevues avec les principaux hauts fonctionnaires et principaux responsables financiers de chaque ministère.

Après cela, nous avons tenté d'identifier les systèmes de contrôle financiers, en ne nous attardant à l'analyse de transactions particulières que lorsque cela s'avérait particulièrement nécessaire, soit pour mieux définir le système soit pour mieux en comprendre les faiblesses.

Les équipes ont commencé à rédiger leurs rapports avant la fin de ce travail d'analyse et nous les avons reçus entre le mois de décembre 1974 et le mois de février 1975. Évidemment, tous ces rapports ont dû être analysés et édités, non pas tellement afin d'en assurer l'uniformité, mais plutôt afin d'en extraire une évaluation commune des conclusions.

Après avoir été critiqués par l'ensemble du groupe, ces rapports ont été renvoyés aux ministères, afin que ceux-ci puissent en vérifier l'exactitude, sur le plan des faits. Nous avons également constitué ce que nous avons appelé le comité central de révision et d'édition, présidé par M. Ross et dont tous les membres sont présents dans cette salle, aujourd'hui. Outre sa fonction de révision et d'édition, ce comité a procédé à une critique approfondie des conclusions auxquelles était parvenue chacune des équipes, ainsi que de ses recommandations.

Après cela, nous avons commencé à envisager le problème sous l'angle du rapport de l'Auditeur général. Sans entrer dans les détails, je dirai que nous avons résumé ces longs rapports, que nous en avons extrait les recommandations, pour les présenter sous forme séquentielle et demander aux ministères concernés de nous fournir leur réponse; ce sont ces résumés que vous trouverez en annexe au rapport de l'étude, à partir de la page 143.

Nous étions alors au mois de février 1975. Au fur et à mesure que ces rapports nous parvenaient, nous avons pu identifier un certain nombre de problèmes concernant les rapports des ministères avec les organismes centraux, le Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services et, parfois, le ministère des Finances. Ceci nous a amené à faire un certain nombre d'observations. Ainsi, nous avons décidé de ne pas faire de recommandations aux ministères au sujet des questions concernant l'ensemble du gouvernement, puisque celles-ci devraient faire l'objet d'une analyse plus précise pour être incorporées, au moment opportun, à un rapport concernant l'ensemble des activités gouvernementales. C'est ce rapport que nous avons appelé notre rapport bipolaire, qui constitue le rapport principal du supplément qui vous a été transmis et qui comprend 10 chapitres.

Quel a été le processus d'élaboration de ce rapport? Ayant commencé à y réfléchir vers le mois de février, nous pouvions, dès le mois de mars, soumettre aux organismes centraux un document préliminaire comportant nos premières conclusions et recommandations. Au cours des mois suivants, ce document fut plusieurs fois mis à jour et

*[Texte]*

cussed with the government officials concerned, again, primarily to ensure the factual accuracy of our findings.

A complete draft report was produced by the beginning of July and the Auditor General's final report then appeared in November—it was dated November, it may have been presented in December—and that was the conclusion of that part of the exercise although, as the Auditor General has told you, the study will continue.

That is a very short history of a pretty complex and a pretty large-scale enterprise. The report which I have said was ready in July was completed in substantially under a year from the time when the teams went to work, far earlier than I thought at the beginning of the study should be possible. The fact that it was done within that time and is ready for your consideration at this point in time is mainly due, in my view, not just to the drive of the Auditor General but to his enthusiasm and encouragement. I think you should take it as a very considerable achievement on his part that this work was completed in the time in which it was.

Mr. Chairman, would it now be appropriate for me to take you through the report and review very briefly what we are going to find there when we come to discuss it?

• 1135

At the front of the report you see a chapter which is extracted from the Auditor General's main report. This is his summary, very much condensed, but it includes all the recommendations. Those are the pages I would like to come back to in a minute.

We then get into the full report. Although I know you have not yet had time to look at the full chapters in detail, there is one chapter I would recommend to you. That is the introductory chapter, which is only five pages. It gives the historical background to the study, and I think it is tremendously helpful piece as a reference work in approaching the whole report.

We go from that to the matter of the estimates and the public accounts, which has a chapter, and a chapter on resource allocation. In my mind, I group these as subjects that are of particular significance in the public sector. We then have a chapter on the subject of budgetary control. We then get into the mechanics, if you like: a chapter on accounting systems; two chapters on controls of one sort or another—financial control and internal audit; a chapter on financial staff; a chapter on financial organizations within departments. Lastly, we come to a chapter on the need for stronger central direction.

That gives you a bird's eye view of the areas covered. Perhaps we could look at the Auditor General's summary starting at page 1. You will see that is chapter 10 in his main report. If you look at page 1, you will see in paragraph 3 the sentence which probably attracted more attention than any other in his report. He says: The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness.

*[Interprétation]*

discuté avec les fonctionnaires concernés, surtout pour en assurer l'exactitude sur le plan des faits.

Un projet complet de rapport fut élaboré au début du mois de juillet et le rapport final de l'Auditeur général fut terminé au mois de novembre, pour être déposé au mois de décembre; ce rapport final constituait la conclusion de cette partie d'un exercice qui n'est toutefois pas terminé, comme l'a indiqué l'Auditeur général.

Voilà donc le résumé historique d'une entreprise très complexe et de très vaste portée. Comme je l'ai dit, le rapport était prêt au mois de juillet, c'est-à-dire qu'il avait été élaboré en moins d'un an, soit beaucoup plus rapidement que je ne l'aurais cru possible, au début de nos travaux. Selon moi, le fait que le rapport ait pu être élaboré et vous être présenté aussi rapidement est dû non seulement à l'énergie de l'Auditeur général, mais j'en suis convaincu, à son enthousiasme et à ses encouragements. Selon moi, il s'agit là d'un résultat remarquable, dont nous pouvons tous lui être reconnaissants.

Voulez-vous maintenant, monsieur le président, que je vous résume brièvement les points importants du rapport, avant de passer à la discussion?

Au début du rapport, vous trouvez un chapitre extrait du rapport principal de l'Auditeur général. Il s'agit là de son résumé du rapport global, comprenant toutes les recommandations. J'y reviendrai dans quelques instants.

Après ce chapitre premier, nous passons au cœur du problème et, même si vous n'avez pas eu le temps de lire l'ensemble du rapport, je vous recommanderais de faire une lecture attentive de son introduction, qui couvre cinq pages. En effet, cette introduction comporte un résumé des événements qui ont mené à l'élaboration du rapport en tant que tel et permet donc d'en mieux comprendre les ramifications et conclusions.

Les deux chapitres suivants concernent l'un le budget des dépenses et les comptes publics, et l'autre les affectations de ressources. Selon moi, ces deux sujets doivent être regroupés, puisqu'ils ont une importance tout à fait particulière dans le secteur public. Ensuite, nous consacrons un chapitre au contrôle budgétaire, puis plusieurs chapitres aux problèmes purement techniques de la vérification financière, c'est-à-dire au contrôle budgétaire, aux systèmes comptables, aux contrôles financiers, à la vérification interne, au personnel financier et à l'organisation financière des ministères. Finalement, nous consacrons un chapitre précisant pourquoi nous jugeons qu'il est nécessaire d'imposer à tous ces mécanismes une direction centrale plus ferme.

Peut-être pourrions-nous maintenant passer à un résumé plus complet de ce rapport, en commençant par le résumé qu'en donne l'Auditeur général, dans son rapport principal. Au chapitre X, au paragraphe troisième, page 1 du Supplément, vous pourrez lire la phrase du rapport qui a sans doute été la plus commentée, c'est-à-dire la suivante: une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.

*[Text]*

The point I want to make, gentlemen, is that this statement was given very careful consideration by the Auditor General, by myself, and by virtually all the participants in this Study. And it does represent our collective judgment.

If you turn to page four, you will see a capsule of the findings. This chapter is a summary. These are really condensed to a very scientific distillation.

• 1140

Then, on page three, we get into a discussion of the findings and recommendations. Paragraph 6 talks about the Estimates. In the Estimates and Public Accounts, we are really talking about a tremendously important issue and that is the visibility to Parliament and the public.

I want to read one passage from the Glassco Commission Report where he is talking about various safeguards within government, safeguards of administrative integrity and the public purse. The Commission says that in the last analysis, the ultimate safeguard lies in the political process itself and the accountability of Ministers, both individually and collectively, to Parliament and, through it, to the public.

The methods by which Parliament exacts this accounting from Ministers and the public service are, of course, beyond your Commissioner's terms of reference. It is only noted, therefore, that the growth and increasing complexity of government which have generated new problems for the management of the public services may well create new problems of accountability to the public and their elected representatives.

**The Chairman:** Could you give us the page that you are quoting from, Mr. Dale-Harris, for future reference?

**Mr. Dale-Harris:** Yes, Mr. Chairman. It is page 62 and 63.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Dale-Harris:** Now, you can see that 13 years ago we were talking about the growth and increasing complexity of the government generating new problems for the management of the public service. It is not surprising that we should be looking at this area as one of absolute major importance at this time. What we said at the time was that a more adequate and consistent accounting would be rendered upon that of a single, central agency responsible for the form of the Estimates and the Public Accounts. I think this is one way to look to try to find the right answer.

Chapter III deals with the allocation of resources. Start with Paragraph 8, page five and go through to Paragraph 19. In Paragraph 9, we identify the lack of clearly perceived objectives at all levels of management. Mr. Chairman, I would be able to leave you a copy of my notes, as I think they would give you significant quotations on occasion. The third paragraph states that, and I quote

*[Interpretation]*

Je tiens à vous dire, messieurs les membres du Comité, que cette phrase n'a été incluse dans ce rapport qu'après mûres réflexions de la part de l'Auditeur général, de moi-même et de tous les participants à l'étude. Je puis donc affirmer qu'elle représente un jugement collectif de notre part.

A la page suivante, au chapitre 4, vous trouverez un résumé, très condensé, de nos conclusions principales.

Plus loin, en page 2 du Supplément, nous commençons une discussion des conclusions et recommandations. Le paragraphe 6 traite du budget des dépenses et le paragraphe 7 des comptes publics qui constituent deux aspects d'une importance considérable du contrôle budgétaire que peut exercer le Parlement et, par conséquent, le public.

Je voudrais maintenant vous lire un extrait du rapport de la Commission Glassco, où l'on parle des diverses garanties dont peuvent disposer le gouvernement et le public pour préserver l'intégrité de l'administration tout en assurant un contrôle adéquat des dépenses publiques. Ainsi, la Commission affirme qu'en dernière analyse, la garantie ultime repose sur le processus politique lui-même et sur la responsabilité individuelle et collective des ministres, devant le Parlement et, par cet intermédiaire, devant le public.

Évidemment, les méthodes par lesquelles le Parlement obtient des ministres et des fonctionnaires qu'ils rendent compte de leurs activités ne relèvent pas du mandat de votre commissaire. Nous nous contentons donc de faire remarquer que la complexité croissante des activités gouvernementales, qui a entraîné de nouveaux problèmes pour la gestion des services publics, peut également en créer de nouveaux sur le plan de la responsabilité de l'ensemble de l'administration devant le public et devant ses représentants élus.

**Le président:** Monsieur Dale-Harris, pourriez-vous nous dire en quelle page se trouve cette citation?

**M. Dale-Harris:** Oui, monsieur le président, elle figure aux pages 62 et 63.

**Le président:** Merci.

**M. Dale-Harris:** Évidemment, vous savez qu'il y a treize ans déjà on parlait de la complexité croissante des activités gouvernementales et des nouveaux problèmes que cela suscitait sur le plan de la gestion des services publics. Il n'est donc pas surprenant que nous considérions que ce secteur revêt une importance absolue en 1976. Nous affirmons donc que le moyen le plus adéquat permettant d'obtenir du système qu'il rende des comptes de ses activités serait d'instaurer un organisme central, responsable de la présentation du budget et de l'organisation des comptes publics. Ce système, me semble-t-il, permettrait sans doute d'offrir une solution acceptable au problème.

Le chapitre III traite de l'affectation des ressources et porte sur les paragraphes 8 à 19 inclus. Au paragraphe 9, nous constatons que tous les niveaux de gestion perçoivent mal les objectifs envisagés au moment de l'affectation des ressources. Monsieur le président, peut-être pourrais-je vous laisser un exemplaire de mes notes, ce qui vous permettra de retrouver mes citations. Le troisième paragraphe affirme, et je cite:

## [Texte]

Program Forecasts submitted to Treasury Board Secretariat often reflect an aggregation of the priorities of individual managers rather than a unified response to priorities of the government or of senior departmental management.

Then, in Paragraph 10, we point out the difficulty of trying to use program forecasts prepared 15 months before the fiscal year begins as the basis for attempting to hold managers accountable, and we say in paragraph 12 that:

Major portions of existing programs are not automatically subjected to a regular program review . . .

by departments.

• 1145

And further down that:

Many departments prepare Program Forecasts without a realistic assessment of the chances of filling new positions. As a result they may have funds available for other purposes, reducing the need to exercise close budgetary control.

And, again, in 14 we say:

It appears that the staff of the Treasury Board's Program Branch lacks time and training to insist that departments develop proper cost-classification systems, and that departments may not be unhappy with a program and activity structure which results in the funds they need being provided with minimal disclosure of what they are to be used for.

And then we have some examples.

Then in paragraphs 15 to 18 we outline some of the administrative, staffing and communications difficulties of the Treasury Board.

Then we get on to budgetary control. It is interesting to note here, again, that budgetary control was a control that Glassco foresaw as being very clearly required. He looked at the application of budgetary control in private industry and clearly concluded that this was something that should also be a plan of government.

I should perhaps say, Mr. Chairman, that we are finding continuing references to Glassco, both in the report and in what I have had to say. This is not because we tried to do the same job the same way that Grant Glassco did, but his report is really almost necessarily a reference, a starting point for anybody doing a study of the financial system of the Government of Canada because one wants to see what happened since. What is interesting to us is that, having examined what happened since, having identified various weaknesses or conditions that we considered needed changing, we formed our own ideas as to what were logical recommendations, and then going back to see what Glassco had to say about the same things some 15 years earlier we found really that we were very much on the same wavelength and if we were looking for support that is one place where we might have looked to find it.

## [Interprétation]

Les prévisions de programme présentées au Secrétariat du Conseil du Trésor ne constituent souvent qu'une aggrégation des priorités des divers gestionnaires et non une réponse unifiée des objectifs du gouvernement ou de la haute direction du ministère.

Au paragraphe 10, nous indiquons qu'il est très difficile d'utiliser des prévisions de programmes élaborées 15 mois avant le début de l'année financière pour tenter d'obtenir des gestionnaires qu'ils rendent des comptes et, au paragraphe 12, nous affirmons:

Une importante partie des programmes actuels ne fait pas automatiquement l'objet d'un examen . . .

par les ministères.

Et plus loin on peut lire:

Nombre de ministères établissent leurs prévisions de programme sans avoir évalué de façon réaliste les possibilités de pourvoir aux nouveaux postes. Ainsi ils peuvent disposer de fonds pour d'autres fins, ce qui réduit la nécessité d'un contrôle budgétaire étroit.

Et au paragraphe 14 on peut à nouveau lire:

Le personnel de la direction des programmes du Conseil du Trésor manque, semble-t-il, du temps et de l'expérience voulus pour obtenir que les ministères élaborent de bons systèmes de catégorisation des coûts; il semble aussi que les ministères ne sont peut-être pas mécontents d'une structure de programmes et d'activités qui leur assure les fonds dont ils ont besoin, en n'ayant à donner qu'un minimum d'indications sur leur emploi futur.

Ensuite on cite des exemples.

Puis, dans les paragraphes 15 à 18, on décrit certaines des difficultés auxquelles font face le Conseil du Trésor en matière d'administration, de dotation en personnel et de communications.

Ensuite, on passe au contrôle budgétaire. Il est intéressant de remarquer qu'une fois de plus Glassco a jugé ce contrôle budgétaire indispensable. Il a examiné la façon dont on applique ce contrôle dans l'industrie privée et en a conclu qu'il devrait en être de même au gouvernement.

Je devrais peut-être dire, monsieur le président, que le nom de la Commission Glassco est continuellement mentionné, dans le rapport comme dans mes remarques. Ce n'est pas parce que nous essayons d'exécuter le travail de la même façon dont Grant Glassco le faisait mais son rapport doit franchement servir de référence, de point de départ pour quiconque veut étudier le système financier du Gouvernement du Canada car il est important de savoir ce qui s'est produit depuis. Donc, après avoir étudié ce qui s'est produit depuis et mis le doigt sur les diverses faiblesses ou situations auxquelles il faudrait remédier, nous nous sommes fait notre propre idée quant aux recommandations logiques à suggérer, et ce n'est qu'alors que nous sommes allés voir ce que Glassco avait dit sur le même sujet 15 ans plus tôt et que nous avons découvert que nous étions sur la même longueur d'onde. Autrement dit, si nous avons besoin d'appui, nous pourrions nous servir de ce rapport.

[Text]

And, in talking about the central application of budgetary control, what we had to say was that the Treasury Program Branch has no formal system other than the quarterly manpower reports for carrying out its assigned responsibility to, and I quote:

Ensure effective expenditure management including the monitoring of expenditures against authorized allotments; the utilization of authorized man-years; the organization of management allocated resources; and the program results achieved in accordance with the implementation plans.

The next chapter, Chapter V, deals with accounting systems, and I suppose we all would accept that one cannot have effective control without authentic financial information.

• 1150

In paragraph 26 we discuss the dissatisfaction of departments with the financial reporting services presently provided by the Department of Supply and Services. We say that liaison between departments in DSS has been ineffective and that the system is incapable of adapting quickly to changes. This appears in paragraph 26. The data input to the system is not adequately controlled. That report distribution is awkward and unreliable and that information is neither timely nor accurate. I am sure there will not be complete agreement on those points, but those deficiencies are generally acknowledged by DSS and DSS is making plans for overcoming them, based on the existing centralized approach to processing. We are not sure that centralizing or further centralization is the right answer. I would say that the extent of departmental duplication which is now apparent, and some other factors, indicate that it might be preferable to introduce a greater degree of decentralization of accounting functions. Our study was not prepared to make a firm recommendation on the basis of what had to be a limited review.

Then we have a paragraph dealing with deficiencies in the control and accounting for payrolls, which I will not burden you with.

Chapter 7 deals with internal audits and I think the conclusions are pretty clear and are probably not apt to be challenged.

In Chapter 8 we get into financial staff. That appears in paragraph 33 on page 14. Paragraphs 33, 34, and 35 point out problems that we have observed in the financial communities that are caused by shortcomings of the classification systems, high staff turnover, some lack of professionalism and a lack of leadership and training and career planning. Because we have a very widely-spread and heterogeneous group this is not an easy problem to solve. So far the problems have proved insoluble, and with that background it has been very difficult to plan a consistent effort to improve the standards of financial management.

The next chapter is on financial management and control within departments. It is a little difficult to summarize this chapter. I think to get a real feel for it you probably have to read the full chapter in the body of the report.

[Interpretation]

En ce qui concerne l'application générale d'un contrôle budgétaire, nous croyons que la Direction des programmes du Conseil du Trésor n'a aucun système proprement dit si ce n'est les rapports trimestriels sur le personnel pour effectuer la tâche qui lui est assignée, et je cite:

D'«assurer une gestion efficace des dépenses, y compris le contrôle des dépenses en fonction des allocations fixées, l'utilisation des années-hommes autorisées de l'organisation de la gestion des ressources affectées et des résultats de programme obtenues en conformité avec les plans de mise en œuvre».

Le chapitre suivant, le Chapitre V, traite des systèmes de comptabilité. Je suppose que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il est impossible d'exercer un contrôle efficace sans de véritables renseignements financiers.

Au paragraphe 26, nous discutons de l'insatisfaction des ministères face aux services de rapports financiers qui leur sont actuellement fournis par le ministère des Approvisionnements et Services. Nous disons que la liaison entre les ministères et le MAS n'a pas été efficace et que le système est lent à s'adapter aux changements. Les données d'entrée ne sont pas suffisamment contrôlées, la diffusion des rapports est lente et peu sûre et les renseignements fournis sont inopportuns ou inexacts. Je suis certain que tous ne seront pas d'accord là-dessus mais ces lacunes sont toutes admises par le MAS qui élabore présentement des plans pour les combler en s'inspirant de la formule de centralisation actuelle du traitement. Nous ne sommes toutefois pas certains qu'une plus grande centralisation soit la meilleure solution. L'étendue du double emploi constaté dans les ministères et d'autres considérations laissent croire qu'il serait préférable de décentraliser davantage les fonctions comptables. Notre étude n'a pas été entreprise en vue de proposer une recommandation définitive puisqu'elle ne devait être que partielle.

Ensuite, il y a un paragraphe traitant du manque de contrôle et de comptabilité des systèmes de paie dont je ne traiterai pas en détail.

Le chapitre VII traite de la vérification interne; je crois que les conclusions sautent aux yeux et ne sont pas contestées.

Le chapitre VIII a trait au personnel financier. On le trouve au paragraphe 33. Les paragraphes 33, 34 et 35 exposent les problèmes que nous avons relevés dans le milieu des affaires et qui sont dus aux erreurs dans les systèmes de classification, à un roulement élevé du personnel, à un manque de conscience professionnelle, de leadership, de formation et de planification de carrière. Comme notre personnel est très éparpillé et hétérogène, le problème n'est pas facile à résoudre. Jusqu'à présent, on a donc trouvé ces problèmes insolubles et, avec un tel point de départ, il a été très difficile de planifier un effort concerté afin d'améliorer les normes d'administration financière.

Le chapitre suivant traite de la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères. Il n'est pas simple de résumer ce chapitre. Pour vraiment le comprendre, il vous faudra sans doute le lire au complet dans le rapport principal.

## [Texte]

I will direct your attention, if I may, gentlemen, to one idea that is raised in this chapter, and that is a reference to the United Kingdom practice...

**The Chairman:** Would you give the page and the chapter, please.

• 1155

**Mr. Dale-Harris:** Yes, Mr. Chairman. It is page 107, Chapter IX and it is paragraph 9-2.

I apologize, Mr. Chairman. I am reminded that many of your members will only have had the summary, and will not have had a chance to read this chapter.

This paragraph refers to the United Kingdom practice of designating within a department an officer, usually the senior officer, the equivalent of our deputy minister, as an accounting officer. This is not an accounting officer in the financial sense. This is an accounting officer in the sense of being accountable for all the activities of his department. That accounting officer would be supported by a chief financial officer within the department. What this does is identify the clear responsibility of the head of the department.

This idea probably would go some way to making it clear in the mind of the deputy minister that the chief financial officer is a support to him, and that when we talk as we do in this section about the Treasury Board having a voice in the appointment of a financial officer, we are not really trying to interfere with the authority of the deputy minister. We are trying to see only that he has the best financial resources and the best possible support available.

The last chapter describes the need for stronger central direction. This is Chapter 10, discussed very briefly on pages 17 and 18 of the summary, paragraph 40.

Paragraph 40 points out that the responsibility for financial management is now shared by deputy heads with a trichotomy of central agencies, that is, the Treasury Board, the Department of Supply and Services and the Department of Finance. This situation has caused some uncertainty. Each of those agencies now has very substantial other priorities, and it looks as if financial controls have been neglected in the order of significance. Virtually all of the weaknesses raised in the report indicate some lack of leadership and of central direction. To put it baldly, we could say that there is a void in the existing organization of financial responsibilities of the government, and this void at the centre of the system is reflected down through the system.

**Mr. Chairman,** I am afraid that has been a bit of a wry review of the print in the summary, but I hope it may have given you an over-all appreciation of our findings before you start looking at what alternative solutions may be proposed. You have probably seen too, I think, how the various chapters of the report are interdependent, and that they cannot be dealt with on a piecemeal basis.

The Estimates are the visible end product of the resource allocation system. They are the basis of the budgetary control system, and they are the basis for maintaining the accountability of government to Parliament in the Public Accounts. They are the foundation of the whole thing. The financial and accounting reporting systems of the means of accumulating the historical costs and the other constant

## [Interprétation]

Permettez-moi maintenant d'attirer votre attention sur une idée lancée dans ce chapitre et qui concerne la méthode employée au Royaume-Uni...

**Le président:** Pourriez-vous nous donner la page et le chapitre, s'il vous plaît?

**M. Dale-Harris:** Bien sûr, monsieur le président. C'est le chapitre IX, paragraphe 9-2, page 93.

Je m'excuse, monsieur le président, mais je me rends compte que certains députés n'ont reçu que le résumé et n'ont pas eu la chance de lire ce paragraphe.

Ce paragraphe traite de la pratique qui a cours au Royaume-Uni et qui consiste à nommer au sein de chaque ministère un fonctionnaire, habituellement un haut fonctionnaire d'un rang équivalant à celui de sous-ministre, comme agent comptable. Il n'est pas comptable dans le sens financier, mais comptable dans le sens où il est responsable de toute l'activité du ministère. Cet agent comptable ou ce responsable est aidé d'un agent en chef des finances pour le ministère. Ainsi, la responsabilité de celui qui dirige le ministère est clairement établie.

La même pratique transposée ici pourrait amener le sous-ministre à comprendre que l'agent en chef des finances est là pour l'aider et que lorsqu'on propose que le Conseil du Trésor ait un mot à dire dans la nomination de cet agent en chef des finances, comme on le fait dans le présent paragraphe, ce n'est pas nécessairement pour diminuer son autorité. Il s'agit seulement de veiller à ce qu'il ait pour l'aider les meilleures compétences en matière de finances.

Le dernier chapitre souligne le besoin de raffermir la direction centrale. C'est le chapitre 10, dont il est question brièvement aux pages 17 et 18 du résumé, paragraphe 40.

Le paragraphe 40 indique que la responsabilité pour la gestion financière est maintenant partagée par les sous-ministres et cet amalgame est formé de trois organismes centraux, le Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services, et le ministère des Finances. C'est une situation qui a créé quelque incertitude. Chacun de ces organismes a maintenant ses priorités propres qui sont tout aussi importantes, de sorte que le contrôle financier ne signifie plus la même chose pour lui. Presque toutes les faiblesses que souligne le rapport sont attribuables à ce manque de leadership et de direction centrale. Pour parler sans détour, disons qu'il y a actuellement au sein de l'organisation financière du gouvernement un vide et que ce vide, qui se trouve en plein centre du système, se répercute à travers tout le système.

Monsieur le président, je crains que vous n'ayez une idée bien incomplète de ce qui se trouve dans le résumé, mais j'espère tout de même que vous pouvez juger des conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans notre rapport au moment où vous vous apprêtez à chercher des solutions aux problèmes qui vous occupent. Vous aurez constaté également que les divers chapitres du rapport sont liés entre eux et qu'il est bien difficile de les étudier séparément.

Les prévisions budgétaires constituent le produit fini le plus évident du système de répartition des ressources. Elles forment la base du contrôle budgétaire et du système par lequel le gouvernement est comptable devant le Parlement par la voie des comptes publics. L'établissement des états financiers et des comptes permet de recueillir les coûts historiques et les autres données constantes nécessai-

[Text]

data needed as input to resource allocation and budgetary control systems. The financial controls and internal audit are the means of ensuring the completeness and the integrity of the data that are in the financial reporting systems, and the systems of organization provide the tools, the means for accomplishing all of this.

• 1200

I do not want to play down the importance of any of the recommendations in the report. We have tried to leave out the things that we did not consider important, but there are three fundamental issues on which you may want to concentrate your attention. There is, first of all, the form of the estimates, there is, second, the matter of budgetary control and, last, there is the question of the organization that will produce the necessary results.

To deal with the estimates first, the estimates establish the basis on which Parliament holds the government accountable and, by example or osmosis, if you will, the estimates also set the standards on which senior managers hold their subordinates accountable. Our observation is that the estimates are now so general in form and aggregate in content that the concepts of accountability and budgetary control in an effective context have been lost.

Now, with regard to budgetary control, the budgetary systems of most departments appear to have a pretty restricted purpose, that is to obtain funds for the department and to identify when and where expenditures might exceed allotments. The systems can be described very briefly. I think, Mr. Chairman, I might leave that for the record because I have a feeling that I may be encroaching on your question time.

**The Chairman:** Right, sir.

**Mr. Dale-Harris:** An effective system of budgetary control depends on a clearly understood set of objectives that should be expressed quantitatively wherever possible, and a well thought out and realistic estimate of the costs and performance for the periods in which the expenditures will take place, as well as complete, reliable and timely historical information on expenditures and performance so that each manager can be held accountable throughout the year, and the words "throughout the year" are key in our view. That is not happening now; we think it should happen.

Organization matters are the third issue of great importance. We have recommended a consolidation of responsibilities and we suggest strongly that these should be within a central agency under an officer whom we have thought of as the senior financial officer of the government. I do not think his specific title is of primary importance provided either he or she has the credibility and the authority to command the respect of all deputy heads, all the members of the financial community who are supporting the deputy heads, and of central agencies.

In our view the degree of acceptance or rejection of our final recommendation is probably going to determine whether it is feasible to achieve the substantial improvement in the standards of financial management and control across the government within a reasonable time.

[Interpretation]

res à la répartition des ressources et au contrôle budgétaire. Les contrôles financiers et la vérification interne permettent de garantir le caractère complet et intégral des données qui entrent dans l'établissement des états financiers et les systèmes d'organisation fournissent les outils, les moyens qui permettent d'accomplir tout ce travail.

Je ne veux pas ici minimiser l'importance de quelque recommandation que ce soit dans le rapport. Nous avons essayé de nous attacher aux aspects les plus essentiels de la question, mais il y a quand même trois points fondamentaux sur lesquels je veux attirer plus particulièrement votre attention. Il y a d'abord la forme que doivent prendre les prévisions budgétaires; il y a ensuite la question du contrôle budgétaire et enfin, la question de l'organisation qui doit amener ces résultats souhaités.

Pour parler des prévisions budgétaires d'abord, elles forment l'essentiel de ce dont le gouvernement doit répondre devant le Parlement et, partant, elles servent de modèle aux hauts fonctionnaires pour ce qui est de la responsabilité de leurs subordonnés. Nous estimons pour notre part que les prévisions budgétaires se présentent maintenant sous une forme tellement générale et concentrée que le principe de la responsabilité et du contrôle budgétaires a été à toute fin pratique perdu.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, il semble que les systèmes budgétaires de la plupart des ministères soient passablement limités dans leur portée et n'aient pour mission que d'obtenir les fonds nécessaires au ministère et d'indiquer les postes où les dépenses peuvent excéder les crédits alloués. Ces systèmes peuvent être décrits sommairement. Je suis prêt à m'en tenir à cela pour le moment, monsieur le président, puisque je m'aperçois que je suis en train de m'arroger le temps réservé pour les questions.

**Le président:** En effet.

**Mr. Dale-Harris:** Un contrôle budgétaire efficace doit reposer sur un ensemble d'objectifs clairement établis et acceptés, objectifs qui doivent être exprimés quantitativement lorsque c'est possible, et sur des prévisions bien étudiées et réalistes des dépenses et des rendements possibles pour les périodes envisagées, ainsi que sur des données historiques complètes, fiables et à jour concernant les dépenses et les rendements, de sorte que les responsables puissent répondre de leur gestion tout au cours de l'année, et nous mettons l'emphasis sur ces mots. C'est ce que nous souhaitons. Le système ne fonctionne pas de cette façon-là maintenant.

La troisième question, l'organisation, revêt une grande importance aussi. Nous recommandons un regroupement des responsabilités à l'intérieur d'un organisme central, sous la responsabilité d'un fonctionnaire que nous voyons comme un agent principal des finances. Son titre exact n'a pas autant d'importance que le fait qu'il ou elle doive avoir la crédibilité et l'autorité nécessaires pour commander le respect de tous les sous-ministres, de tous les agents financiers qui travaillent pour eux et des organismes centraux.

Nous croyons que tout dépendra de l'accueil que recevra cette dernière recommandation, lorsqu'il s'agira de déterminer si des améliorations importantes peuvent être apportées qui permettent d'atteindre un meilleur niveau de gestion financière et de contrôle au sein du gouvernement en un laps de temps raisonnable.

## [Texte]

• 1205

I am just going to read, if I may, the final recommendation because it does give the key to the whole study, the whole report. We say:

All the recommendations in this report have as their objective the improvement of financial controls. The more significant ones, either specifically or by implication, recognize the need for a central agency to supply overall direction. It is clear that if controls are to be co-ordinated and are to operate effectively, responsibility for the following activities should be clarified and unified wherever possible:

... recommending government policies, directives and guidelines in the area of financial management and control, and providing interpretations thereof;

... advising on the form of the Estimates and Public Accounts;

assessing departmental program and activity structures, and cost and other measurement systems in support of them;

... approving and monitoring departmental budgetary control, financial reporting and financial control systems;

... providing analyses of variances between planned and actual financial performance;

... establishing standards for and monitoring internal audit practices within departments agencies;

... establishing the accounting practices governing the financial statements and Public Accounts of Canada; and

... assisting the Public Service Commission in the selection, training and career development of financial staff.

Our other organizational recommendations are designed to ensure that financial management is established and maintained as a clearly identified priority throughout the public service. We do not think the need for financial control has had the priority it deserves. We are hoping to ensure that there is a clear sense of direction, responsibility, leadership, career pattern and professionalism permeating down from the senior financial officer of government to all persons performing financial functions in departments and agencies.

What the Auditor General said in paragraph 2.14 of his main report is pertinent:

Proposals put forward to make central direction of financial management and control processes more effective, and to strengthen the role of financial officers within departments and agencies are not intended in any way to revert to the situation that existed prior to the Glassco-instigated shift in responsibility to departmental management. Rather they are intended to provide a means for making such managers adequately accountable for the extensive financial authorities granted to them by Parliament and by the government.

## [Interprétation]

Je vais simplement vous lire cette dernière recommandation puisqu'elle est le pivot de toute notre étude, de tout notre rapport. Je cite:

Toutes les recommandations du Rapport visent à l'amélioration des contrôles financiers. Les plus importantes reconnaissent, explicitement ou implicitement, la nécessité de mettre sur pied un organisme central qui assurerait une direction d'ensemble. Il est évident que, si l'on veut des contrôles bien coordonnés et efficaces, il faut clarifier et, si possible, unifier les responsabilités suivantes:

... recommander au gouvernement des politiques, des directives et des lignes directrices dans ce domaine de la gestion et du contrôle financiers, et en fournir l'interprétation;

... donner des conseils au sujet de la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics;

... évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères, ainsi que les méthodes de mesure fondées sur les coûts, y compris d'autres systèmes de mesure étayant cette structure;

... approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que leurs systèmes de rapports et de contrôle financiers;

... faire des analyses des écarts entre le rendement des services financiers prévus et réels;

... établir des normes applicables aux procédés de vérification interne au sein des ministères et organismes et en surveiller l'application;

... établir les pratiques servant de règle à l'établissement des états financiers et des Comptes publics du Canada; et

... aider la Commission de la Fonction publique à choisir et à former le personnel financier et à en orienter la carrière. (1036)

Nos autres recommandations portant sur l'organisation visent avant tout à assurer qu'une certaine gestion financière sera établie et maintenue, et constituera même une priorité dans la Fonction publique. En effet, nous pensons que la Fonction publique n'a pas assez à ce jour, mis l'accent sur les contrôles financiers. Nous voulons garantir qu'il y aura un esprit de direction, de responsabilité et de leadership, ainsi qu'une structure de carrière et une force de professionnalisme qui émaneront du fonctionnaire supérieur des Finances et s'étendront à tous les autres fonctionnaires qui occupent des positions financières dans les ministères et dans les autres organismes gouvernementaux.

A ce point de vue, la déclaration du paragraphe 2.14 du rapport principal de l'Auditeur général est fort pertinente:

Lorsque nous proposons de rendre plus efficaces la direction centrale de la gestion financière et les mécanismes de contrôle, et de renforcer le rôle des agents financiers au sein des ministères et organismes, nous ne préconisons nullement un retour à la situation qui existait avant la décentralisation des responsabilités au profit des ministères, qui fit suite au rapport Glassco. Nous visons plutôt à fournir aux responsables des ministères les moyens de remplir convenablement les énormes responsabilités qui, sur le plan financier, leurs ont été confiées par le Parlement et le gouvernement.

[Text]

Mr. Chairman, I think that takes us through the report. I have had to go quickly; in your subsequent meetings, I hope you will have time to look at the individual chapters with a little more deliberation. I had hoped that I could be here for nearly all of those discussions, since I have such a keen interest in them. If I am not able to be here perhaps Mr. Ross can attend in my place.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Dale-Harris. I am sure I express the appreciation of all members of the Committee when I say to you, sir, that we are grateful for the manner in which you have given us your report this morning; for its detailed content and for spotlighting, as it were, the main recommendations in the report. I realize that all of them are important, but you have been very helpful in alerting us to those that are of great concern.

We do appreciate your assistance, especially the thought you left with us concerning the recommendation on page 107, which calls for accounting officers in Chapter 9.2. I think this is one of the concerns of the members of our Committee. It comes up from time to time in questions that have been raised by all members of the Committee with regard to who finally has the ultimate responsibility for accounting for these expenditures. The recommendation contained therein is one that I think all members would want to examine and consider.

The time that we have left, gentlemen, is something like 20 minutes. We hope to adjourn at 12:30 p.m. but we will now open the meeting for questions and my first questioner is Mr. Martin.

• 1215

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Chairman. I would just like to echo very quickly your words in connection with the report as has been presented by Mr. Dale-Harris this morning. I think it is the third, it seems to me, of a series of reports that are now before the Committee in one way or another, and I think it is a very important rounding out of a package of things that is going to be very, very important to our work in the future.

Through you, Mr. Chairman, to Mr. Dale-Harris, I would be interested in your comments regarding the criticisms that have been noted by your Committee. Could you very briefly indicate generally whether these same kinds of criticisms were noted by the Glassco Commission or to what extent they may have been noted by the Glassco Commission?

**The Chairman:** Mr. Dale-Harris.

**Mr. Dale-Harris:** The quick answer is no. I do not think these sorts of deficiencies were noted in the strict area of financial control. You must remember that when the Glassco Commission was looking at the area of financial administration it was before decentralization of authority and in the days of pre-audit, and a number of the shortcomings we found did not exist and could not have existed then.

In a number of other areas, I think he probably identified similar weaknesses. He was not satisfied with the form of the estimates and the public accounts; his detailed list of shortcomings differed slightly from ours but he had the same sort of dissatisfaction.

[Interpretation]

Monsieur le président, cela termine ma revue du rapport. Bien que je l'aie parcouru rapidement, j'espère que lors de vos séances subséquentes vous aurez le temps d'étudier à fond les chapitres individuellement. J'aurais aimé être présent à tous les débats, puisque la question m'intéresse particulièrement. Si cela n'est pas possible, j'essaierai de me faire remplacer par M. Ross.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Dale-Harris. Je suis certain que je parle au nom de tous les membres du Comité en vous disant que nous vous remercions de la façon dont vous avez présenté votre rapport ce matin; en effet, en dépit de son contenu détaillé, vous avez su choisir les extraits les plus intéressants des recommandations principales. Je sais qu'elles sont toutes importantes, mais vous avez su mettre l'accent sur celles qui présentaient des particularités.

Nous vous remercions de l'aide que vous nous avez apportée, surtout en nous soulignant la recommandation de la page 115, c'est-à-dire celle qui propose la nomination d'agents financiers. Les membres du Comité ont en effet demandé à plusieurs reprises qui, ultimement, avait la responsabilité de rendre compte des dépenses. Cette recommandation fera certainement l'objet d'études de la part du Comité.

Messieurs, il nous reste environ 20 minutes, car nous voulons lever la séance à 12 h 30. Nous commençons donc immédiatement la période des questions avec M. Martin.

**M. Martin:** Merci, monsieur le président. J'aimerais me joindre à vous pour féliciter M. Dale-Harris de son rapport. C'est le troisième d'une série qui ont été déposés devant le Comité, et il résume bien une foule de sujets qui seront d'une grande importance lors de l'étude du rapport par le Comité.

Monsieur Dale-Harris, que pensez-vous des critiques soulevées par votre Comité? Pouvez-vous nous dire rapidement si les critiques sont les mêmes que celles qu'avait faites la Commission Glassco, et jusqu'à quel point elles leur ressemblent?

**Le président:** Monsieur Dale-Harris.

**M. Dale-Harris:** Pour être bref, non. Je ne pense pas que la Commission ait relevé les erreurs de ce genre dans le domaine du contrôle financier. N'oublions pas que la Commission a étudié l'administration financière avant même que l'on ne décentralise et à l'époque de la pré-vérification des comptes; par conséquent, certains des défauts que nous avons remarqués n'existaient pas à l'époque.

Dans d'autres domaines, par contre, la Commission a probablement relevé les mêmes faiblesses. Elle n'était pas satisfaite de la forme du budget ni de celle des comptes publics; sa liste détaillée des points faibles de l'administration différait légèrement de la nôtre, mais exprimait la même insatisfaction générale.

[Texte]

In organizational matters he had some of the same ideas that we have although his recommendations were produced against a different background; there has not been a decentralization of management authority. He saw what financial officers should be doing in departments once his other recommendations were put into effect. But the financial community did not have the same framework or the same organization when he was looking at it that it has now. So his observations on organization are bound to be different from ours. It is not a very specific answer but it is the best I can do.

**Mr. Martin:** That is very helpful. Thank you, Mr. Chairman. I know of the time restriction but I have another question. You mentioned during the course of your presentation, Mr. Dale-Harris, that in your view it would be a matter of course for typical kinds of financial controls to be implemented in the private sector. The recommendations contained in the financial management and control study have now been presented to us and I wonder if these recommendations were implemented whether or not you feel that that same term might be used in future in terms of financial controls within government. In other words, could it be deemed to be a matter of course for these kinds of controls to follow in the normal sense as they do in the private sector if these recommendations were to be implemented?

**The Chairman:** Mr. Dale-Harris.

**Mr. Dale-Harris:** Yes, I think so. I would expect the Auditor General to be looking as a matter of course in the course of his audit at what had been done to implement controls. If the implementation has been successful I would expect the controls to be satisfactory as a matter of course.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Clarke.

• 1215

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I would like to ask Mr. Dale-Harris whether he knows of any particular steps in place now that will prevent a recurrence of what seems to have happened to the Glassco Commission recommendations, which apparently was nothing?

**The Chairman:** Mr. Dale-Harris.

**Mr. Dale-Harris:** I think it would be wrong to say that nothing happened in the case of the Glassco recommendations. I think a great number of the Glassco recommendations were implemented and implemented successfully. Some of the more significant ones were not, but a great many were. I do not think it is really for me to say what is being done or will be done in the future. I have my own ideas, but I think that question might more appropriately have been answered by the Auditor General, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would you like to take a try at that one, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think I would agree with what Mr. Dale-Harris said, that a lot of Glassco recommendations have been implemented. Some, however, have not gone as far as he recommended. I think the situation we see here is possibly a decentralization gone too far. In other words, what we hope is going to happen—it is up to the government, not us, but I think we have drawn attention to these things—is that the pendulum will swing back to the centre here.

[Interprétation]

Pour ce qui est de l'organisation, la Commission a émis certaines idées qui sont les nôtres, bien que ses recommandations se fondent sur des bases différentes; en effet, la décentralisation de l'autorité en matière de gestion n'avait pas encore eu lieu. Elle a même déterminé quel devrait être le rôle des agents financiers dans les ministères, une fois ses autres recommandations appliquées. Toutefois, le monde des finances n'avait pas la même structure ni la même organisation qu'aujourd'hui. Il est donc évident que ses observations seront différentes des nôtres. Ma réponse n'est pas très catégorique, mais c'est le mieux que je puisse faire.

**M. Martin:** Elle est très utile. Merci, monsieur le président. Je sais que nous sommes limités par le temps, mais j'aurais une autre question. Dans votre mémoire, monsieur Dale-Harris, vous avez déclaré qu'il allait de soi qu'un contrôle financier soit exercé dans le secteur privé. Au vu des recommandations contenues dans l'étude de la gestion et du contrôle financiers, une fois celles-ci appliquées, faudrait-il utiliser la même structure pour tous les contrôles financiers à l'intérieur du gouvernement? En d'autres termes, est-ce qu'il va de soi que ces contrôles soient effectués au sein du gouvernement de la même façon qu'ils le sont dans le secteur privé, en supposant évidemment que les recommandations sont appliquées?

**Le président:** Monsieur Dale-Harris.

**M. Dale-Harris:** Oui, je le pense. Je m'attends à ce que l'Auditeur général s'intéresse, évidemment, tout au long de sa vérification des comptes, à la façon dont on applique les contrôles. Si les résultats sont bons, il est évident que les contrôles seront satisfaisants.

**Le président:** Merci. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** M. Dale-Harris sait-il quelles mesures il faudrait prendre pour empêcher que se reproduise la situation particulièrement désagréable qu'a connue la Commission Glassco eu égard à ses recommandations, à savoir que rien n'a été fait?

**Le président:** Monsieur Dale-Harris.

**M. Dale-Harris:** Il n'est pas juste de dire que rien n'a été fait pour appliquer les recommandations de la Commission Glassco. J'estime que bon nombre de celles-ci ont été appliquées et ont donné de bons résultats. Certaines des plus importantes ont été oubliées, mais c'est le cas d'une minorité. Il ne me revient pas de décider de ce qui devra être fait à l'avenir. Bien sûr, j'ai mes opinions personnelles, mais la question aurait dû être posée à l'Auditeur général.

**Le président:** Monsieur Macdonell, voulez-vous répondre?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je souscrirais plutôt aux dires de M. Dale-Harris, à savoir que la plupart des recommandations de la Commission Glassco ont été appliquées. Certaines, toutefois, n'ont pas été suivies à la lettre. En fait, le problème est celui d'une décentralisation trop poussée. Il revient bien sûr au gouvernement d'agir et non à nous; toutefois, nous avons attiré son attention sur certains faits importants, et nous espérons que le pendule reviendra vers le centre.

[Text]

Now as to what action can be taken to prevent the situation from recurring again—I think that is the nub of Mr. Clarke's question—I would see a number of ways how this could be monitored, to put it mildly. I think one, of course, is the responsibility of the Auditor General to see what happens to these recommendations and if the same conditions persist I think he should certainly call attention to them in his report.

I also frankly, Mr. Chairman, see a very important role for this Committee because they represent Parliament in these matters. It seems to me that we are looking forward to the response of the government I understand, next Tuesday, to the very things that Mr. Dale-Harris spoke about this morning. I think this Committee is in a position to judge from the standpoint of Parliament what the response means and how it is likely to correct the situations which we have drawn to attention. I hope that answers Mr. Clarke's question, sir.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Yes, Mr. Chairman, thank you. I am glad to note that some of the Glassco things were implemented. I was afraid from the observations in the reports that not too many of them had been.

Could I have one more short question, Mr. Chairman?

Mr. Dale-Harris said something in discussing the form of estimates, about the accountability and he used the words meaning "lost"—the meaning of the estimates, the form of the estimates I think was what he was getting at—and I was wondering—maybe it is in the report—whether he could give us a little comment this morning on the changes that he sees that could be made to make the estimate forms more meaningful to all parliamentarians?

The Chairman: Mr. Dale-Harris.

Mr. Dale-Harris: Mr. Clarke, I think that is a fair question. The answer is this, we have made the observation that the estimates are too general and too condensed for Parliament to follow the estimates with an examination of the Public Accounts and really decide whether money was spent for the purpose for which it was intended.

To produce the right form, the right rules for formulating estimates, it would require I think a specific study, not necessarily a long study, but it would require a study in some detail and would require recommendations in some detail, and that has not formed part of the work of this study group.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Thank you, Mr. Chairman.

• 1220

[Interpretation]

Pour ce qui est des mesures à prendre afin d'éviter que la situation se reproduise, puisque c'est là la question, j'entrevois plusieurs façons de «surveiller» l'application des recommandations, pour utiliser un terme assez faible. Il est évident qu'il incombe à l'Auditeur général de s'assurer que les recommandations sont suivies; au cas où elles ne le seraient pas, c'est à lui d'en faire rapport.

Le Comité joue également un rôle important, puisqu'il représente le Parlement dans toutes ces questions. Je crois savoir que le gouvernement s'expliquera mardi prochain sur tout ce qu'a soulevé M. Dale-Harris, ce matin. Le Comité sera en mesure de juger de la validité de cette explication, puis de juger si le gouvernement désire vraiment corriger les situations sur lesquelles il a attiré son attention. J'espère avoir répondu à votre question, monsieur Clarke.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Oui, monsieur le président, et je vous en remercie. Je suis heureux d'apprendre que certaines des recommandations de la Commission Glassco ont été appliquées. D'après la lecture des rapports, j'avais l'impression que cela n'était pas le cas.

Monsieur le président, me permettez-vous une autre brève question?

Monsieur Dale-Harris, lorsque vous avez discuté de la forme des prévisions budgétaires et de la responsabilité des agents comptables, vous avez parlé de «perte»; je pense qu'il s'agissait de la forme des prévisions budgétaires. Peut-être la réponse à ma question est-elle contenue dans le rapport, mais pourriez-vous nous donner une idée des changements que vous estimez importants dans le but d'améliorer la forme des prévisions budgétaires pour qu'elles répondent mieux aux besoins des parlementaires?

Le président: Monsieur Dale-Harris.

M. Dale-Harris: Monsieur Clarke, votre question est pertinente. Nous avons remarqué que les prévisions budgétaires étaient trop générales et même trop condensées pour que le Parlement soit en mesure de les compléter par une évaluation des comptes publics, puis de décider si les sommes ont vraiment été dépensées aux fins prévues.

Pour arriver à concevoir une forme qui soit mieux adaptée à la formulation des prévisions budgétaires, il faudrait entreprendre une étude bien précise, mais pas forcément longue, qui exigerait l'explication détaillée des recommandations. Une telle étude ne faisait pas partie du mandat de notre groupe.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Merci, monsieur le président.

The Chairman: Mr. Joyal.

Le président: Monsieur Joyal.

M. Joyal: Merci, monsieur le président. Je voudrais ajouter un élément à la réponse donnée par l'Auditeur général concernant le sort qui a été fait aux recommandations de la Commission Glassco. Il me semble particulièrement important que si notre Comité doit discuter ce rapport pendant plusieurs semaines, s'il a accaparé l'attention du groupe de travail de M. Harris pendant aussi longtemps et si son contenu est acceptable au niveau professionnel, notre Comité a, comme première responsabilité de s'assurer que l'espèce de latitude qu'on a laissée au gouvernement après la publication du Rapport Glassco ne lui permettra pas de mettre en place des éléments qui, dans 12 ans, donneront

an element to the answer given by the Auditor General concerning whatever happened to the recommendations made by the Glassco Commission. It seems to me it is rather important, if our Committee is to discuss this report for several weeks, if it has been studied by Mr. Harris' group for so long and if its contents are acceptable at the professional level that our Committee's first responsibility be to ensure that the sort of latitude that was given to the government after the publication of the Glassco Report will not allow it to set up elements that, in 12 years, will result in an inquiry committee which will come up with

## [Texte]

un comité d'enquête qui arrivera aux mêmes conclusions ou aux mêmes remarques que celles que le Comité de M. Harris nous livre ce matin. Et je me demande s'il n'y a pas une faiblesse fondamentale dans la façon dont les recommandations ou les rapports du Comité des comptes publics sont traités à la fois au Parlement et par le gouvernement, quand je parle du gouvernement je fais une référence plus particulière au Conseil du Trésor.

Comme vous le savez, en Grande-Bretagne, le rapport du Comité des comptes publics fait l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil du Trésor qui doit faire rapport, après la publication de chaque dépôt de rapport du Comité des comptes publics, sur chacun des paragraphes du rapport du Comité des comptes publics de la même façon que le Conseil du Trésor fait rapport sur les recommandations, depuis quelques années, de l'Auditeur général.

Je pense que si nous devons garder le «suivi» I would use an English expression "the follow-up" of the implementation of those recommendations. We have to make sure that whatever might be the composition of this Committee, whatever might be the government in power, a day-to-day follow-up will assure the implementation of the recommendations.

I do not see that we are taking all the steps if we are making reports that stayed on the table of the House of Commons and which the Treasury Board might have certain freedom to consider or not consider according to its own priorities, its own personnel and its own ways.

What I want to point out is that we are asking the Treasury Board to play the role of a judge and a party at the same time. I have no specific criticism to address to the Treasury Board in its role of judge and party at the same time, of being a watchdog of the financial management and control of the government. However I think it is our responsibility as parliamentarians to make sure that the recommendations we made in the House of Commons, not only on your report and the Auditor General's report but on that very important study, will be dealt with specifically by some kind of procedure and reported back to us by Treasury Board. I think that procedure has not yet been involved and accepted as a firm procedure from the Treasury Board.

I would like to point out that the Parliamentary Secretary of the Treasury Board is not with us this morning. I think he should be here this morning. We have expressed such a concern in our past meetings to that effect. Changing something with the Treasury Board, and it does appear that something will have to be changed in past procedures, I think is a very important element.

That is more of a comment than a specific question addressed to the Auditor General. My specific question has to do with the method of work that the Committee will adopt to make sure that it will go through those recommendations, the way it will study those recommendations, and the way the Auditor General might help us in order that we might conclude in a very short time of study maybe four or six weeks. It is to make sure that what we are doing is that all members of this Committee have the conviction we are doing what needs to be done to make sure we will not be in the same position we are in now, 12 years after the Glassco Report.

## [Interprétation]

the same conclusions or the same remarks as those that Mr. Harris' Committee is giving us this morning. And I wonder whether there is not a certain fundamental weakness in the way in which the recommendations or reports of the Public Accounts Committee are handled both by Parliament and by the government, and when I speak of government, I refer more specifically to Treasury Board.

As you know, in Great Britain, the report of the Public Accounts Committee is given utmost consideration by Treasury Board who then must report, after the publication of each report of the Public Accounts Committee, on each of the paragraphs of that report in the same way that Treasury Board has been making reports on the recommendations, for a few years, on our own Auditor General's Report.

I think that if we are to follow up... Je crois que je me servirai du terme anglais, du «follow-up» pour mettre en œuvre ces recommandations. Nous devons nous assurer que, quelle que soit la composition de notre Comité, quel que soit le gouvernement au pouvoir, la mise en œuvre de ces recommandations sera suivie au jour le jour.

Je ne crois pas que nous prenions toutes les mesures possibles si nous ne faisons que rédiger des rapports qui resteront sur les «tablettes» de la Chambre des communes et que le Conseil du Trésor étudiera ou non à sa guise selon ses propres priorités, son personnel et ses idées.

Je veux souligner que nous demandons au Conseil du Trésor de jouer à la fois le rôle de juge et de partie en cette affaire. Je n'ai pas de critique précise à formuler à l'endroit du Conseil du Trésor dans son rôle de juge et partie, dans son rôle de chien de garde de l'administration financière et de grand contrôleur du gouvernement. Cependant, je crois que c'est notre responsabilité de parlementaires de nous assurer que les recommandations que nous faisons à la Chambre des communes portant non seulement sur votre rapport et celui de l'Auditeur général, mais aussi sur cette étude très importante, feront l'objet d'études et que le Conseil du Trésor déposera ensuite un rapport auprès de notre Comité. Je crois que cette procédure n'a pas encore été acceptée comme telle par le Conseil du Trésor.

J'aimerais vous souligner que le secrétaire parlementaire du Conseil du Trésor n'est pas ici ce matin. Je crois pourtant qu'il devrait y être. Nous avons déjà soulevé cette question lors de réunions antérieures. Si nous voulons changer quelque chose au Conseil du Trésor, et il semble que les méthodes du passé devront subir quelques changements, je crois que c'est un élément très important.

C'était plutôt une observation générale qu'une question précise à l'intention de l'Auditeur général. Ma question précise concerne la méthode de travail qu'adopte le Comité pour s'assurer que ces recommandations seront considérées, pour savoir comment elles seront étudiées et comment l'Auditeur général pourrait nous aider, de façon à ce que nous puissions mener nos études à terme au plus vite, c'est-à-dire en quatre ou six semaines. Nous devons nous assurer que tous les membres de ce Comité soient convaincus que ce que nous faisons doit être fait et nous devons aussi nous assurer que nous ne nous retrouverons pas dans la situation actuelle, douze ans après le Rapport Glassco.

## [Text]

That, I think, is very, very important because if we have a role as a committee to give attention and top priority to that recommendation, we are too in the hands of the Auditor General in the kind of approach we might have to the discussion of those recommendations.

I do not want to throw the ball back to the Auditor General, but his advice on that aspect of our discussions is very important to me. I do not want to put aside questions to Mr. Dale-Harris when we have the opportunity to ask questions this morning but he will understand that our preliminary concern is, in general, more in the way we will approach that than to discuss the specific content of the recommendations as the meeting of this morning has been called upon to do.

**The Chairman:** Thank you. Would you like to comment on that observation, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, when I replied to Mr. Clarke that I felt that this Committee had a very important role to play, perhaps I could define in a little more detail how I see that working.

First of all, as this Committee knows, the Treasury Board initiated a practice two years ago, and I believe we will follow it this year I am told, that is, reporting directly to the Chairman of this Committee what action it has taken or not taken on recommendations or comments in the Auditor General's report.

• 1225

This year's is a particularly important report, as I am sure Mr. Dale-Harris has conveyed to you. I see it working in this fashion. Mr. Joyal has referred to the next four to six meetings and those have been set aside by your steering committee for the purpose of delving into some of the more important issues that are reflected here. I believe your schedule, sir, calls for a response by the government at the next meeting to the over-all position that has been put forward here.

I would see that at the end of this year the financial management control study will have been completed. We will be reporting on the remaining departments and on the Crown corporations in our 1976 report, and this is quite important. At that point this study is finished, but it is finished in the sense that as a special study in which our resources have merged with the resources from outside to do this study under the direction of Mr. Dale-Harris, we shall take on that responsibility as part of our ongoing audit programs. We are gearing up to do that as I think in one of the opening meetings I introduced some of the new people that have joined us. We feel that this is our responsibility. Therefore, there will be no question whatever that this Committee will be fully informed by us in our annual report as to what action has not been taken that in our judgment should be taken. It then seems to me that the Treasury Board should follow through and, again I repeat what I said at the opening when I quoted the independent review committee's suggestion, the relations of the Auditor General with departments, including the Treasury Board should be cordial, but not cozy. They also suggested that the Treasury Board secretariat and our office are natural allies trying to secure good financial control and certainly that has been my experience to date. On the other hand, we shall not back away from telling Parliament exactly what we see here.

## [Interpretation]

Je crois que c'est d'une importance capitale parce que, si le rôle de notre Comité est de concentrer son attention sur cette recommandation et d'y donner priorité, nous devons nous fier à l'Auditeur général pour savoir comment aborder le débat sur ces recommandations.

Je ne veux pas renvoyer la balle à l'Auditeur général, mais il me semble très important d'avoir son idée sur cet aspect de nos débats. Je ne veux pas laisser tomber l'occasion de poser des questions à M. Dale-Harris, surtout que nous l'avons ici ce matin, mais il comprendra que notre premier souci général concerne plus la façon d'aborder la question que de discuter du contenu précis de ces recommandations comme on devait le faire ce matin.

**Le président:** Merci. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai déjà dit à M. Clarke que je croyais que ce Comité avait un rôle très important à jouer, mais peut-être serait-il utile que je donne un peu plus de détails à ce sujet.

D'abord, comme le Comité le sait déjà, il y a deux ans, et je crois que cela se continuera cette année, le Conseil du Trésor a entrepris de faire rapport au président de ce Comité concernant les mesures qui avaient qui avaient été prises ou ne l'avaient pas été suite aux recommandations ou commentaires qui se trouvent dans le rapport de l'Auditeur général.

Le rapport de cette année est particulièrement important et je suis sûr que M. Dale-Harris vous l'a bien fait comprendre. Voici comment je vois les choses. M. Joyal a parlé des quatre à six prochaines réunions et votre comité directeur les a réservées à l'étude de quelques-unes des questions les plus importantes qu'on trouve ici. D'après votre horaire, monsieur, je crois que vous voulez obtenir une réponse du gouvernement à la prochaine réunion, concernant la situation générale décrite ici.

Je crois qu'on aura fini l'étude de la gestion et du contrôle financier à la fin de l'année. Nous parlerons des autres ministères et des sociétés de la Couronne dans notre rapport de 1976 et c'est très important. L'étude sera alors terminée, c'est-à-dire qu'elle sera terminée en ce qui concerne l'étude spéciale où nos ressources ont été combinées avec celles de l'extérieur sous la direction de M. Dale-Harris, mais cette responsabilité fera désormais partie de nos programmes habituels de vérification. Nous nous préparons déjà à cette prochaine étape, et je crois vous avoir présenté certains de nos nouveaux employés lors d'une de nos premières réunions. Nous croyons que c'est notre responsabilité. Il est donc sûr et certain que dans nos rapports annuels à votre comité, nous vous dirons tout ce qui n'a pas été fait et aurait dû l'être. Il me semble ensuite que le Conseil du Trésor devrait donner suite et, encore une fois je répète ce que j'ai dit tout à l'heure quant j'ai cité les propositions du Comité indépendant d'étude, les relations de l'Auditeur général avec les ministères, y compris le Conseil du Trésor, devraient être cordiales, mais pas copain-copain. Il y est aussi dit que le secrétariat du Conseil du Trésor et notre bureau sont des alliés naturels qui essaient d'assurer un bon contrôle financier et, jusqu'ici, d'après mon expérience, c'est vrai. Par contre, nous n'hésiterons surtout pas à dire au Parlement exactement ce que nous voyons.

[Texte]

I see an officer of the Treasury Board here this morning, Mr. Chairman, one of the senior officers, Mr. Mensforth, and I am not suggesting he should at this time be asked to reply to this, but I think by next Tuesday possibly—it is the sort of thing that gives reassurance to the Committee—information can be provided as to exactly how the Treasury Board propose to deal with this.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Did you wish to comment at this time, Mr. Mensforth, on the observation because then we will have to pass to Mr. Towers before we adjourn.

**Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Treasury Board):** Very briefly I can assure Mr. Joyal that we do use the reports of the Public Accounts Committee, we attempt to follow them, we attempt to implement the recommendations and they are of tremendous assistance to us in our work.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mensforth. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. As a member of Parliament who has problems wrestling with the estimates, I was just wondering why the Department of Agriculture was used as the basis of the study. Does that Department lend itself more to weaknesses than some of the other departments, or was it just used because it starts with A?

**The Chairman:** That is a very good question. Mr. Dale-Harris.

**Mr. Dale-Harris:** Mr. Towers, I think you are right on the first guess that it began with A. Mr. Ross, Mr. Lafferty, Mr. Cole and I conferred about this and I think really we just considered that the Department of Agriculture was a size that could be manageable and was actively representative. There was not any more to it than that.

**Mr. Towers:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Did you have a question, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, thank you. Mr. Mensforth was good enough to pass on a Schematic of a New Initiative from Concept and Planning Phase to Accounting to Parliament for Implementation. A copy of this is being given to the Clerk. I think the members of the Committee would find this schematic very helpful and would put a visual perspective on what we have been doing through the last few meetings.

**The Chairman:** I might say, Mr. Huntington, that we had reached agreement to attach this as an appendix.

**Mr. Huntington:** Right. Here we are dealing with a new phase of our deliberations and I wonder whether we could ask Mr. Ross to examine this schematic and to circle the trouble spots that we, as members of this Committee, might watch and want to ask questions on. If in fact an updating of this critical path, so to speak, could eliminate some of these functions and where there is duplication and where expertise is needed at these 42 functions along this chart, if that is a reasonable request, I would be very interested in receiving your opinion of this and where the trouble spots are.

[Interprétation]

M. Mensforth, un des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor, monsieur le président, est présent ce matin, et je ne propose pas qu'on lui demande de répondre à cette question immédiatement, mais je crois qu'il serait possible que mardi prochain, et c'est le genre de chose qui rassure le Comité, on puisse avoir les renseignements concernant la façon exacte dont le Conseil du Trésor entend régler cette question.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Mensforth, avez-vous quelque chose à dire à ce propos, puisque nous donnerons ensuite la parole à M. Towers avant de lever la séance.

**M. S. Mensforth (Secrétaire adjoint, Division de l'administration financière, Conseil du Trésor):** Monsieur Joyal, je puis vous assurer que nous nous servons des rapports du Comité des comptes publics, que nous essayons de suivre les recommandations qu'on y trouve, de les mettre en œuvre et elles nous aident beaucoup dans notre travail.

**Le président:** Merci, monsieur Mensforth. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. En tant que simple député, ayant des problèmes à bien comprendre les prévisions budgétaires, je me demandais tout simplement pourquoi on s'est servi du ministère de l'Agriculture aux fins de cette étude. Ce ministère recèle-t-il plus de faiblesses que certains autres ou l'a-t-on choisi tout simplement parce que agriculture commence par «A».

**Le président:** C'est une très bonne question. Monsieur Dale-Harris.

**M. Dale-Harris:** En effet, monsieur Towers, on a suivi l'ordre alphabétique MM. Ross, Lafferty, Cole et moi en avons discuté et je crois que nous avons décidé que le ministère de l'Agriculture était d'importance moyenne et représentait bien tous les autres. Voilà tout notre raisonnement.

**M. Towers:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Aviez-vous une question à poser, monsieur Huntington?

**M. Huntington:** Monsieur le président, merci. M. Mensforth a eu l'amabilité de distribuer un document concernant une nouvelle méthode à suivre pour faire rapport au Parlement. Le greffier en a reçu un exemplaire. Je crois que les membres du Comité le trouveront très utile et cela nous donnera une meilleure perspective de ce que nous avons fait pendant les quelques dernières réunions.

**Le président:** Monsieur Huntington, nous avons déjà décidé d'annexer ce document au procès-verbal.

**M. Huntington:** Exact. Nous sommes rendus à une nouvelle étape de nos délibérations et je me demande si nous pourrions demander à M. Ross d'étudier ce document pour y souligner les problèmes qui pourraient amener les membres de ce Comité à soulever quelques questions. Si en mettant à jour ce document, on pouvait éliminer certaines de ces fonctions et tout doublement en ayant recours à des experts pour les 42 fonctions qu'on trouve dans cette liste, et si c'est une demande raisonnable, j'aimerais bien savoir ce que vous en pensez et où vous croyez qu'il pourrait y avoir des problèmes.

[Text]

The Chairman: Mr. Cross.

• 1230

Mr. A. G. Cross (Director General, Professional Practices and Development, Auditor General's Office): Mr. Huntington, I am aware that that was prepared but I have not seen it in detail. I think what I perhaps could do for you, which would be useful, is to relate it to the recommendations in this study, because I think there are very key recommendations that come to bear.

For example, let me give you one: one of the main criticisms of the Financial Report is that the resource allocation process is mainly one of determining how many funds are needed rather than providing a basis for budgetary control. One of our criticisms is the fact that if a document is produced 15 months ahead of the start of the year, and then not updated, it is a very weak management control device. I am sure the schematic indicates that it covers a very long period of time. There are some very specific recommendations in here suggesting that that is one of the weaknesses of the budgetary control system and therefore it relates to that schematic. Perhaps I could analyse that and perhaps we could have some comments at the meeting when the various subjects are being dealt with.

Mr. Huntington: I would find it very helpful if the Committee agreed with that suggestion, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes. Is that agreed, gentlemen?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Agreed. The schematic and the appendix to the schematic of the new initiative concept and planning phase has been made available. Is it agreed that it be attached as an appendix to today's Minutes of Proceedings, and is it also agreed that the notes of Mr. Dale-Harris—they have been distributed to you, but I think for the benefit of those Committee members who are unable to be with us this morning that they would find it helpful if they were also attached to the minutes of today's meeting. Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, on that point, since this is the second time it has come up today, these statements that are read into the minutes are recorded in the minutes and I am not sure I understand why we want to add a copy as an appendix as well.

The Chairman: I think perhaps they are in great detail, and it is generally found helpful if they are added as an appendix, Mr. Clarke.

Mr. Huntington: On that point, Mr. Chairman, in the past few meetings where they have been read in and then where they have been attached I have found it a great help to go through the attachment and also the discussion aspect. It is just a few pages, but I think it is helpful.

The Chairman: Yes, I think it is helpful. It also, gentlemen, is helpful to us as a committee in preparing our report. I think in future our reports will be more concise. We will not paint with such a broad brush, but pinpoint or highlight the items and if anyone wants to check further into the items to which we refer in our report, they can look at the Committee reports rather than this Committee tabling something like 15 or 20 pages; that it would be better if we highlighted those items that are of concern to us, with reference back to the report. This seems to me to be a better way of moving forward with our work. Did you have a comment on that Mr. Martin?

[Interpretation]

Le président: Monsieur Cross.

M. A. G. Cross (Directeur général, Méthodes professionnelles et perfectionnement, Bureau de l'auditeur général): Monsieur Huntington, je connaissais l'existence de ce document, mais je ne l'ai pas lu en détail. Je pourrais peut-être faire le lien entre ce document et les recommandations de cette étude, parce que je crois que cela pourrait toucher à certaines recommandations-clés.

Permettez-moi de vous donner un exemple. L'une des critiques principales qu'on a faites du Rapport financier est que le processus d'allocation de ressources consiste surtout à déterminer de combien d'argent on a besoin plutôt que de fournir une base pour le contrôle budgétaire. Si un document est préparé quinze mois avant le début de l'année et n'est pas revu et corrigé par la suite, c'est plutôt faible comme mesure de contrôle ou de gestion. Je suis sûr qu'on dit dans le résumé que cela couvre une très longue période de temps. Il y a des recommandations très précises ici, d'après lesquelles c'est une des faiblesses du système de contrôle budgétaire et cela se rapporte donc à ce résumé. Peut-être pourrais-je l'analyser et pourrions-nous ensuite en discuter à la réunion où nous discuterons de sujets divers.

M. Huntington: Il me semble qu'il serait bon que le Comité accepte cela, monsieur le président.

Le président: Oui. D'accord, messieurs?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord. Donc, le résumé est disponible, ainsi que l'annexe sur la nouvelle phase de la planification. Nous sommes donc d'accord et ils seront annexés au procès-verbal d'aujourd'hui ainsi que les notes de M. Dale-Harris; vous en avez tous reçu un exemplaire, mais je crois que ce serait utile de les annexer pour ceux qui n'étaient pas présents à notre réunion de ce matin. Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, c'est la deuxième fois que cela se présente aujourd'hui, les exposés qui sont lus font déjà partie du compte rendu et je ne comprends pas pourquoi il faut aussi en ajouter un exemplaire en annexe.

Le président: Il y a toutes sortes de détails dans ces documents et il est habituellement utile de les y annexer, monsieur Clarke.

M. Huntington: A ce propos, monsieur le président, pendant les quelques dernières réunions, on a lu ce genre de documents et on les a aussi annexés et j'ai trouvé que c'était très utile de les avoir en annexe pour ensuite étudier les délibérations. Cela ne fait que quelques pages, mais je crois que c'est utile.

Le président: Oui, je crois que c'est utile. Cela nous aide aussi à préparer nos rapports, messieurs. Je crois qu'à l'avenir nos rapports seront plus concis. Nous nous étendrons moins pour plutôt souligner certaines choses précises et si quelqu'un voulait vérifier ce dont nous parlons dans notre rapport, il pourrait toujours se reporter au rapport du Comité, ce qui dispenserait notre Comité d'avoir à déposer des documents de 15 ou 20 pages; il serait préférable de souligner quelques choses très précises en donnant les renvois nécessaires. Il me semble que notre travail avancerait ainsi plus vite. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Martin?

## [Texte]

**Mr. Martin:** No, not to the point Mr. Chairman, but I would like to ask you if you would be good enough, in your capacity as Chairman, to contact Mr. Francis, the Parliamentary Secretary to the Treasury Board, and point out to him the real significance of these series of meetings that we are now having in connection with this matter, and perhaps draw his attention to the minutes of today's meeting. I know Mr. Joyal raised the matter, and I think it is very important that the political representative of that Department—I realize the Minister cannot be here but I think it is extremely important that Mr. Francis be present at the next series of meetings.

**The Chairman:** I can only say, Mr. Martin, that following the Steering Committee meeting at which it was suggested that he be present with us that that recommendation was forwarded to him. As a consequence, he has attended some of the meetings and I can only say that he has indicated from time to time that he may of necessity be absent on other work but that he would try to be with us as often as possible. So, we will inform him of what you have suggested so that he will be present with us.

Our next meeting will be on Tuesday, March 9, when we will continue our hearings of the Financial Management and Control Study. At that time we expect to have, as has been indicated by Mr. Macdonell, either the Minister, Mr. Chrétien, or the Deputy Minister, Mr. Osbaldeston. I am not certain at this period which one will be with us. They will give a formal response to the recommendations which have been proposed by the Auditor General.

• 1235

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I put to you some concern I have as to why the Minister would not be here the next time we gather on that issue, which is not a contentious matter within the department. It is something that will not happen once in a decade and I do not see why the Minister should not be here next week to give a statement. There is nothing in the Standing Orders of the House, nor anywhere, that prevents the Minister from appearing here when there is such an overwhelming study about government administration. I think we should invite the Minister to appear at that time to give a statement to the Committee.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal. I can assure you that the Minister will be invited.

Thank you, gentlemen. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

## [Interprétation]

**M. Martin:** Non, monsieur le président, pas précisément, mais j'aimerais vous demander si, en votre qualité de président, vous pourriez entrer en communication avec M. Francis, secrétaire parlementaire du Conseil du Trésor, pour lui faire comprendre toute la portée de cette série de réunions concernant ce sujet; vous pourriez peut-être aussi attirer son attention sur le procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui. Je sais que M. Joyal a soulevé la question et je crois qu'il est très important que le représentant politique de ce Ministère, je sais que le ministre ne peut pas être présent, mais je crois qu'il est extrêmement important que M. Francis soit présent lors de notre prochaine série de réunions.

**Le président:** Monsieur Martin, après la réunion du comité directeur où on a proposé qu'il assiste à nos réunions, la recommandation lui a été faite. Il est donc venu à quelques réunions et je dois dire qu'il nous a fait savoir que, de temps à autre, il serait peut-être absent à cause d'autre travail, mais qu'il essaierait d'être ici le plus souvent possible. Nous lui ferons donc part de votre proposition concernant sa présence ici.

Notre prochaine réunion aura lieu le mardi 9 mars et portera sur l'étude de la gestion et du contrôle financier. Comme l'a dit M. Macdonell, y assisteront soit le ministre, M. Chrétien, ou le sous-ministre, M. Osbaldeston. Je ne sais lequel des deux sera ici. Ils nous donneront des réponses officielles concernant les recommandations faites par l'Auditeur général.

**M. Joyal:** Monsieur le président, je ne vois pas pourquoi le ministre ne pourrait être ici la prochaine fois puisqu'il ne s'agit pas d'un sujet de controverse au sein du ministère, mais bien d'un événement qui ne se produit qu'une fois toutes les décennies et je ne vois pas pourquoi le ministre ne pourrait être ici la semaine prochaine pour faire une déclaration. Il n'y a rien au Feuilleton de la Chambre ou ailleurs qui empêche le ministre de comparaître ici surtout lorsqu'il est question d'une étude aussi importante concernant l'administration du gouvernement. Je crois que nous devrions inviter le ministre à venir pour faire une déclaration au Comité.

**Le président:** Merci, monsieur Joyal. Je puis vous assurer que le ministre sera invité.

Merci, messieurs. La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

## APPENDIX "DDD"

REQUEST FOR FURTHER INFORMATION ON  
DEPARTMENTAL CONCERNS IN CONNECTION  
WITH RECOMMENDATIONS 21, 23, 24 AND 27

A number of responses were received from departments, many supportive of the recommendations. The Inter-departmental Committee carefully reviewed each of the comments received and in a number of instances made revisions to the report. There remained a number of departmental concerns, but the Committee was of the opinion that the report and recommendations should remain unchanged. The most significant of the concerns expressed by departments relate to recommendations 21, 23, 24 and 27. The names of the departments and the nature of their concerns are summarized as follows:

The report recommends that the net voting of revenues received from outside of the Government of Canada should be discontinued. Parliament normally grants expenditure authority to departments on the basis of estimated gross expenditures and any revenues derived are credited directly to the Consolidated Revenue Fund. However, in a number of instances Parliament has provided authority on a net basis, that is, estimated revenues are deducted from estimated expenditures and authority is voted by Parliament for a net amount, with departments being allowed to spend revenues without further reference to Parliament. Revenue received in excess of 125% of estimated revenue can only be spent with Treasury Board approval.

The reasons for granting authority on this basis were to give an incentive to departments to increase non-tax revenue and to encourage the charging of a fair price for services provided to the public for a fee. The 1962 Report of the Royal Commission on Government Organization supported this practice on the basis that parliamentary control would not be lost if the revenue was derived directly from the provision of a service optional to the user.

The study indicates that the practice of "net voting" has not produced the results envisaged and that frequently the practice has provided a means for financing unanticipated expenditures without obtaining prior authority from Parliament. The main arguments advanced by the departments expressing concern over the proposal to discontinue "net voting" authorities are as follows:

*Department of Transport*

The Department is of the opinion that the recommendation may have a detrimental impact on the progress achieved to date in stimulating a commercial environment dedicated to maximizing revenues. It also expressed concern that public knowledge of the elimination of net voting practices may suggest to users of their services that pressures to increase revenues have been removed.

*Department of National Defence*

The Department has indicated that it opposes the recommendation because it would reduce the Department's flexibility to respond without delay to emergency situations.

## APPENDICE "DDD"

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS  
SUPPLÉMENTAIRES SUR LES PROBLÈMES QUE  
POSENT AUX MINISTÈRES LES  
RECOMMANDATIONS 21, 23, 24 et 27

De nombreux ministères ont réagi favorablement à ces recommandations. Le Comité interministériel a étudié attentivement chacun des commentaires reçus et, dans certains cas, a modifié le rapport. Certaines des préoccupations des ministères restaient irrésolues, mais le Comité a été d'avis que le rapport et les recommandations ne devaient pas être modifiés. Les inquiétudes les plus marquées qu'ont exprimées le ministère se rapportent aux recommandations 21, 23, 24 et 27. Le nom des ministères figure ci-dessous, et la nature de leurs préoccupations y est brièvement exposée:

Le rapport recommande qu'on mette fin à l'affectation nette de revenus provenant d'organismes ne faisant pas partie du gouvernement du Canada. Habituellement, le Parlement autorise les ministères à dépenser sur la base de leurs prévisions de dépenses brutes, et tout revenu qui en provient est directement porté au fonds du revenu consolidé. Toutefois, dans certains cas, le Parlement accorde cette autorisation d'après une base nette: les revenus prévus sont déduits des dépenses prévues,—le Parlement accorde cette autorisation d'après une somme nette—et les ministères ont le droit de dépenser les revenus sans plus faire rapport au Parlement. Les revenus qui dépassent de 125% le revenu prévu ne peuvent être dépensés qu'avec l'autorisation du Conseil du Trésor.

On accordait cette autorisation selon cette base, pour encourager les ministères à accroître leurs revenus non imposables, et à les inciter à demander un prix équitable pour des services accordés au public. Le rapport de 1962 de la Commission royale sur l'organisation gouvernementale appuyait cette pratique, disant que le Parlement aurait toujours un pouvoir de vérification même si ces revenus provenaient directement de services facultatifs offerts à l'utilisateur.

Cette étude indique que l'affectation nette n'a pas produit les résultats espérés, et qu'elle a souvent été un moyen de financer des dépenses non prévues, sans obtenir au préalable l'autorisation du Parlement. Les principaux arguments des ministères qui s'inquiètent qu'on veuille mettre un terme à l'autorisation d'affectation nette sont les suivants:

*Ministère des Transports*

Le ministère est d'avis que cette recommandation pourrait avoir des effets néfastes sur les progrès accomplis jusqu'à maintenant dans la stimulation d'un milieu commercial visant à maximiser ses recettes. On s'est aussi inquiété du fait que si le public savait qu'on abolissait l'affectation nette, cela pourrait porter les utilisateurs de leurs services à croire qu'on diminuait les efforts d'accroissement des revenus.

*Ministère de la Défense nationale*

Le ministère a indiqué qu'il s'opposait à la recommandation parce qu'il serait moins en mesure de faire face à des situations d'urgence.

### *National Research Council*

The Council has indicated that the recommendation will decrease its incentive to increase revenues.

### *Department of Communications*

The Department is of the opinion that if net voting is eliminated and not implemented as Glassco recommended, one of the few incentives to management within government will disappear.

### *Post Office Department*

The Post Office has stated that it disagrees with the recommendation because it believes net voting provides a control through consumer demand over the expansion or contraction of the postal service.

### *Department of the Environment*

The Department is of the opinion that the recommendation to eliminate net voting will result in a loss of incentive to collect revenues.

### *Royal Canadian Mounted Police*

The RCMP disagrees with the recommendation to eliminate net voting because it is of the opinion that this practice provides information on the true costs of a program, that it is an incentive to recovering money and that it provides a control on the expansion or contraction of the service.

Several departments specifically expressed support for this recommendation.

The Interdepartmental Committee feels that the practice should be discontinued so that Parliament will have the opportunity to approve total gross expenditures in these situations. It believes that this recommendation should not reduce the incentive to increase revenues since a department could justify requests for additional expenditure authority in the normal resource allocation process on the basis of its increased revenues. Also, if an operation is truly quasi-commercial and advantages can be derived from increased flexibility, Parliament can authorize the use of a revolving fund. The changes proposed in the Study of Accounts for revolving funds (recommendations 28 to 39) will provide improved accounting and reporting practices which will allow Parliament to control fund operations.

Other mechanisms are available to provide resources to a department to enable it to respond to emergency situations.

### *Recommendation 24—30 Day Rule*

The present provisions of the Financial Administration Act allow departments and agencies to carry over to a future fiscal year payments for goods and services received in a fiscal year when the current year's authority has been fully utilized. The Committee is of the opinion that these provisions undermine the purpose of granting parliamentary authority on an annual basis. In addition, by withholding payment to the next fiscal year, appropriations are not reported as overexpended and the expenditures are not properly compared with the authority granted for the year in which they occur.

### *Conseil national de la recherche*

Le Conseil a indiqué que cette recommandation l'incitera moins à accroître ses revenus.

### *Ministère des Communications*

Le Ministère est d'avis que si l'affectation nette est éliminée et n'est pas appliquée comme le recommandait Glassco, un des rares stimulants offerts à la direction au sein du gouvernement disparaîtra.

### *Ministère des Postes*

Le Ministère des Postes désapprouve la recommandation parce qu'il croit que l'affectation nette permet de contrôler l'expansion ou la régression du service postal par la demande à la consommation.

### *Ministère de l'Environnement*

Le Ministère est d'avis que la recommandation visant à éliminer l'affectation nette fera décroître les efforts pour augmenter les revenus.

### *Gendarmerie royale du Canada*

La GRC désapprouve la recommandation visant à éliminer l'affectation nette, parce qu'elle est d'avis que cette pratique fournit des renseignements sur les coûts réels d'un programme donné, qu'elle incite à recouvrer des fonds, et qu'elle permet de contrôler l'expansion ou la diminution du service.

Plusieurs ministères ont individuellement appuyé cette recommandation.

Le Comité interministériel est d'avis qu'on devrait mettre un terme à cette pratique, pour que, dans ces situations, le Parlement puisse approuver la totalité des dépenses brutes. Il ne croit pas que cette recommandation incitera les ministères à ne pas accroître leurs revenus, puisqu'un ministère pourrait justifier ses demandes de dépenses additionnelles dans le processus normal d'allocation de ressources, en se fondant sur ses revenus accrus. De plus, si une opération est véritablement quasi-commerciale, et qu'il est possible d'en tirer des avantages par une souplesse accrue, le Parlement peut permettre l'utilisation de fonds renouvelables. Dans l'Étude de ces comptes les changements proposés du fonds de roulement (recommandations 28 à 39) amélioreront les méthodes de comptabilité et de rédaction des comptes rendus, ce qui permettra au Parlement de vérifier les opérations de fonds.

Il existe aussi d'autres mécanismes d'allocation de ressources aux ministères, pour leur permettre de faire face aux situations d'urgence.

### *Recommendation 24—Règlement du «30 jours»*

Les dispositions actuelles de la Loi sur l'Administration financière permettent aux ministères et organismes de reporter à une année financière ultérieure les paiements de marchandises et de services durant une année financière donnée, lorsque les crédits autorisés pour l'année financière en cours sont équipés. Le Comité est d'avis que ces dispositions sapent le principe de l'autorisation parlementaire selon une base annuelle. De plus, en suspendant le paiement jusqu'à l'année financière suivante, les crédits ne sont pas considérés comme ayant été dépensés, et les dépenses ne sont pas comparées de façon appropriée avec l'autorisation accordée pour l'année où elles sont contractées.

It is recommended that the Financial Administration Act be amended to require all expenditures under annually lapsing appropriations coming in course of payment during the fiscal year to be recorded as expenditures of that year, even if this results in expenditures in excess of the appropriation authority. Where the current year's authority is exceeded the excess expenditure would be charged against the subsequent fiscal year's appropriation. The main purposes of this recommendation are to force disclosure where parliamentary expenditure authority has been exceeded and to ensure that expenditures are accounted for in the proper fiscal year. It would also enable the Treasury Board Secretariat to impose restraints on spending in the subsequent fiscal year by the denial of supplementary estimates made only to cover the previous year's excesses.

The following departments have expressed concern that this recommendation will result in more complex accounting and record keeping:

- Department of Transport
- Department of National Defence
- Department of National Revenue—Customs and Excise
- Department of Consumer and Corporate Affairs
- Department of Indian and Northern Affairs
- Post Office Department
- Department of Manpower and Immigration
- Ministry of State for Urban Affairs
- Department of Energy, Mines and Resources.

The Committee is of the opinion that the implementation of this recommendation is practical and will result in improved accountability and control of expenditures.

#### *Recommendation 23—Annual Lapsing Authority*

The Committee recommends that annually lapsing authority should be granted wherever possible and that time limits should be removed only where the purposes and criteria for determination of individual transactions are clearly specified in appropriate statutes, or where in the case of loans, investments and advances, a limit is imposed on the amounts that may be outstanding at any point in time.

The Department of National Defence, the Canadian International Development Agency and National Museums of Canada have criticized this recommendation as they believe that the present practices are necessary for their particular operations.

#### *National Museums of Canada*

The Corporation has stated that it cannot estimate on an annual basis, with any degree of accuracy, the resources required for the acquisition of its collections and, therefore, it finds the recommendation completely unacceptable.

#### *Department of National Defence*

The Department has pointed out that the National Defence Special Accounts derive their funds from sales of equipment to foreign countries and the sale of surplus assets through Crown Assets Disposal Corporation. The Department is of the opinion that recognition of the special factors of these National Defence Accounts is essential in order that their purposes and effectiveness can be preserved.

On recommande que la Loi sur l'administration financière soit modifiée de façon à exiger que toutes les dépenses contractées en vertu de crédits accordés pour l'année seulement, et devant être remboursées durant la même année financière, soient inscrites comme dépenses de cette année-là, même si ces dépenses excèdent les crédits autorisés. Les dépenses excédant les crédits autorisés seraient portées au compte de l'année financière suivante. Les principaux objectifs de cette recommandation sont d'obliger les ministères à faire connaître leurs dépenses, lorsqu'elles excèdent les crédits autorisés par le Parlement, et d'assurer qu'on en rendra compte dans l'année financière appropriée. Cela permettrait aussi au secrétariat du Conseil du Trésor de restreindre les dépenses de l'année financière suivante, en refusant des crédits supplémentaires qui ne viseraient qu'à couvrir les dépenses excédentaires de l'année précédente.

Les ministères suivants ont dit craindre que cette recommandation ne complique la comptabilité et la tenue des livres:

- Ministère des Transports
- Ministère de la Défense nationale
- Ministère du Revenu national—Douanes et Accises
- Ministère de la Consommation et des Corporations
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord
- Ministère des Postes
- Ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration
- Département d'État chargé des Affaires urbaines
- Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le Comité est d'avis que l'application de cette recommandation est pratique et facilitera la comptabilité et le contrôle des dépenses.

#### *Recommendation 23—Annulation annuelle d'autorité*

Le Comité recommande d'accorder l'annulation annuelle d'autorité chaque fois que cela est possible et de ne supprimer la date de péremption que lorsque les objectifs et les critères pour déterminer certaines opérations sont clairement précisés dans des lois appropriées, ou lorsque, dans le cas de prêts, de placements ou d'avances, une limite est imposée aux sommes qui peuvent être dues à un moment donné.

Le ministère de la Défense nationale, l'Agence canadienne de développement international et les Musées nationaux du Canada se sont opposés à cette recommandation parce qu'ils considèrent que les méthodes actuelles doivent être conservées pour leur permettre de mener à bien leurs activités particulières.

#### *Musées nationaux du Canada*

La Corporation a déclaré qu'elle ne pouvait pas évaluer annuellement avec précision les fonds dont elle a besoin pour se porter acquéreur de ses collections et, par conséquent, elle considère que la recommandation est complètement inacceptable.

#### *Ministère de la Défense nationale*

Le ministère a souligné que les Comptes spéciaux de la Défense nationale proviennent de ventes de matériel à des pays étrangers et de la vente de matériel de surplus par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne. Le ministère est d'avis qu'il est essentiel qu'on reconnaisse les facteurs spéciaux de ces comptes pour qu'ils conservent leur utilité et leur efficacité.

*Canadian International Development Agency*

The International Assistance Account registers Canada's firm commitment to a given amount of aid. Any unspent portion of an appropriation should be carried over from one year to the next.

The Committee is of the opinion that non-lapsing authorities lessen parliamentary control and the ability of the central agencies to control expenditures on an annual basis to meet changing fiscal requirements.

*Recommendation 27*

The report recommends that the practice of imposing constraints through the vote wording on a department's ability to enter into commitments payable in future years should be extended wherever a significant amount of specific commitments are payable in future years, but the vote wording should clearly indicate that this does not free the department from the constraint on current year's commitments imposed by the amount of the annual appropriation.

The Department of Regional Economic Expansion is concerned that the requirements to show total commitment authority in the vote wording would in effect unilaterally announce the extent of federal participation while negotiations with the provinces are in the early stages. It is of the opinion that this could affect relationships between the two levels of government. The Department enters into multi year agreements, but under the present practice is only required to seek parliamentary authority for those payments coming in course of payments in the current fiscal year, without advising Parliament of the extent of the total commitment being made.

The Committee is of the opinion that Parliament should be aware of the extent of the commitments being made for which it will subsequently have to grant spending authority.

*Agence canadienne de développement international*

On enregistre dans le Compte d'aide internationale les montants que le Canada s'engage ferme à verser comme aide. Tout crédit non dépensé devrait être reporté à l'année suivante.

Le Comité est d'avis que le fait de ne pas accorder l'annulation d'autorité diminuent le contrôle du Parlement et les possibilités des organismes centraux de surveiller les dépenses annuelles et ainsi de répondre aux besoins fiscaux variables.

*Recommandation 27*

Le rapport recommande de continuer d'appliquer la méthode qui consiste à restreindre, par le libellé des crédits, la capacité d'un ministère à contracter des engagements payables dans les années à venir chaque fois qu'un montant important d'engagements précis à payer dans les années à venir demeure normalement impayé, mais d'indiquer clairement dans le libellé des crédits que le ministère ne se trouve pas pour autant libéré des contraintes frappant les engagements de l'année courante imposées par le montant des crédits annuels.

Le ministère de l'Expansion économique régionale s'est dit préoccupé par le fait que l'obligation de faire mention du total des engagements dans le libellé des crédits révélerait de façon précise la participation du gouvernement fédéral au moment où les négociations avec les provinces en sont encore aux premiers stades. Il considère que cela pourrait nuire aux relations entre les deux niveaux de gouvernement. Il conclut des accords portant sur plusieurs années, mais selon la façon de procéder actuelle, il est tenu de demander l'autorisation du Parlement uniquement pour les paiements qui doivent être versés au cours de l'année courante et il n'est pas forcé de lui révéler le montant total des engagements qu'il a pris.

Le Comité considère qu'on devrait faire connaître au Parlement le montant total de ces engagements pour le remboursement desquels il devra, par la suite, donner son autorisation.

## APPENDIX "EEF"

## STUDY OF THE ACCOUNTS OF CANADA—CLASSIFICATION OF RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTATION PURPOSES

| I                                                                                                    |  | II                                                                                     |  | III                                                                 |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------|--|
| Recommendations in Place or Relatively easy to Implement                                             |  | Recommendations which Relate to Budgetary Cycle                                        |  | Recommendations which Require Legislative & Regulatory Changes      |  |
| Recommendation                                                                                       |  | Recommendation                                                                         |  | Recommendation                                                      |  |
| 1—Accounting Entity—(in place)                                                                       |  | 5—National Accounts Presentation                                                       |  | 3—Financial Administration Act                                      |  |
| 2—Budgetary Appropriations                                                                           |  | 6—Extended National Accounts Presentation                                              |  | Section 54                                                          |  |
| 4—Preliminary Statements in Canada Gazette                                                           |  | 7—Estimates—Budgetary, and Non-budgetary Loans, etc.                                   |  | —Summary Statements                                                 |  |
| 10*—Definition of asset & liability                                                                  |  | 8—Estimates—Summary Tables                                                             |  | —Reserves for Classes of Assets                                     |  |
| 12*—Deletions from Statement of Assets and Liabilities                                               |  | 9—Supplementary Estimates—Summary Tables                                               |  | 10—Financial Administration Act                                     |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | Section 55                                                          |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | —Including Authority to define asset & liability                    |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | 11—Unemployment Insurance Act                                       |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | 12—Railway Grade Crossing Act (Fund)                                |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | —National Defence Act                                               |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | —National Library Act (Purchase account)                            |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | —National Museums Act (Purchase account)                            |  |
|                                                                                                      |  |                                                                                        |  | —National Capital Act (special accounts)                            |  |
| 14—Use of Present Reserve for Losses                                                                 |  | 13—Reserves for Classes of Loans & Advances                                            |  |                                                                     |  |
| 15—Changes to Statement of Assets and Liabilities (re-ordering)                                      |  |                                                                                        |  |                                                                     |  |
| 16—Changes to Statement of Expenditure and Revenue—Gross and Net basis                               |  |                                                                                        |  |                                                                     |  |
| 17—Exploring improvements of estimates of amounts of current revenue amounts collected for CPP & UIC |  |                                                                                        |  |                                                                     |  |
| 18—Tax and Non-Tax Revenue on Cash Basis—(in place)                                                  |  | 19*—Estimates to include all non-budgetary Loans, Investments & Advance Appropriations |  | 19—Financial Administration Act Section 20—Estimate of Expenditures |  |

\*Indicates that legislative changes are also required to support action.

## APPENDICE "EEE"

## ÉTUDE DES COMPTES DU CANADA—CATÉGORIES DES RECOMMANDATIONS POUR LEUR MISE EN VIGUEUR

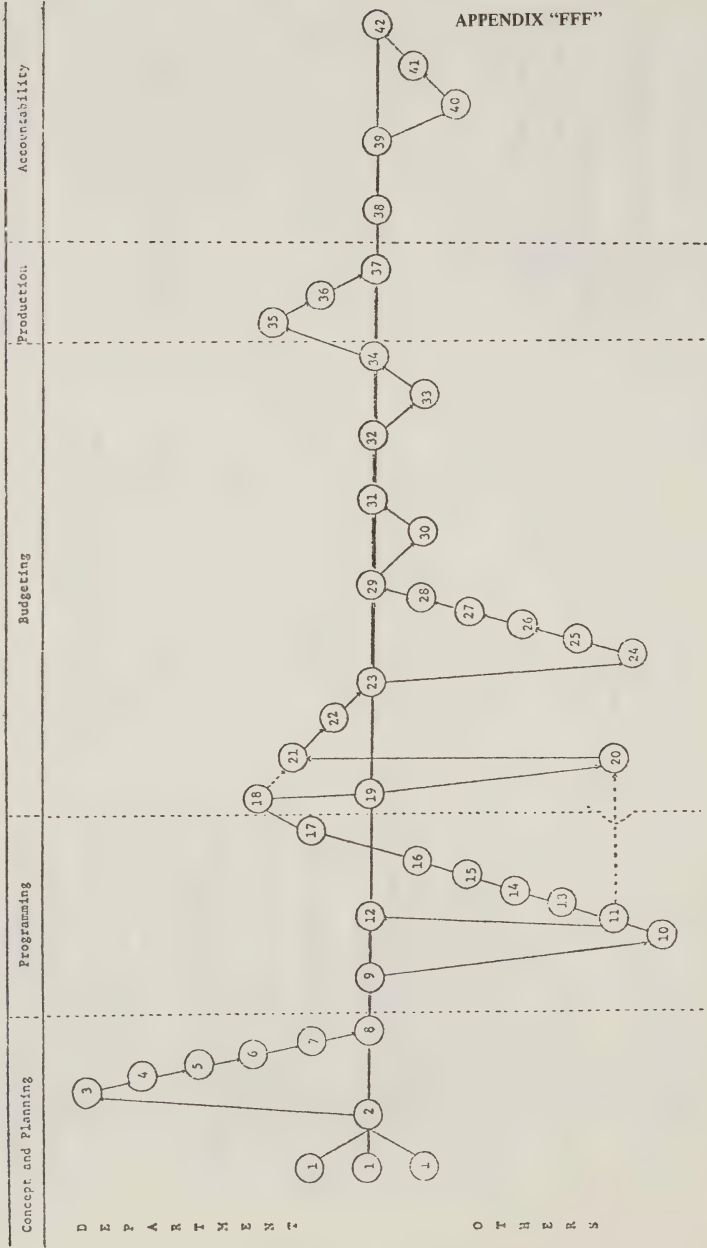
| I                                                                     | II                                                                                                                                | III                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Recommandations en vigueur ou d'application relativement facile       | Recommandation concernant le cycle budgétaire                                                                                     | Recommandations exigeant des modifications à la Loi et aux Règlements |
| Recommandations                                                       | Recommandations                                                                                                                   | Recommandations                                                       |
| 1—Comptabilité—(en vigueur)                                           | 5—Présentation des comptes nationaux                                                                                              | 3—Loi sur l'administration financière                                 |
| 2—Affectations budgétaires                                            | 6—Présentation des comptes nationaux supplémentaires                                                                              | Article 54                                                            |
| 4—Déclarations préliminaires dans la Gazette du Canada                | 7—Prévisions budgétaires—prêts budgétaires et non budgétaires, etc.                                                               | —État sommaire                                                        |
|                                                                       | 8—Prévisions budgétaires—Tableaux récapitulatifs                                                                                  | —Réserves pour les catégories d'actif                                 |
| 10*—Définition d'actif et passif                                      | 9—Budget supplémentaire—Tableau récapitulatif                                                                                     | 10—Loi sur l'administration financière                                |
| 12*—Annulations sur l'état de l'actif et du passif                    |                                                                                                                                   | Article 55                                                            |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Autorisation de définir l'actif et le passif                         |
|                                                                       |                                                                                                                                   | 11—Loi sur l'assurance-chômage                                        |
|                                                                       |                                                                                                                                   | 12—Loi sur les passages à niveau ferroviaires (fonds)                 |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la défense nationale                                         |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la Bibliothèque nationale (compte d'achat)                   |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur les musées nationaux (compte d'achat)                        |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la Capitale nationale (comptes spéciaux)                     |
| 14—Utilisation de la réserve actuelle pour les pertes                 | 13—Réserves pour les catégories de prêts et d'avances                                                                             |                                                                       |
| 15—Changements à l'état de l'actif et du passif (ré-agencement)       |                                                                                                                                   |                                                                       |
| 16—Changements à l'état des dépenses et des recettes—brutes et nettes |                                                                                                                                   |                                                                       |
| 17—Examiner la budgétisation des cotisations au RPC et à la CAC       |                                                                                                                                   |                                                                       |
| 18—Recettes fiscales et non fiscales liquides—(en vigueur)            | 19*—Les prévisions budgétaires doivent comprendre tous les prêts budgétaires, les investissements et les affectations anticipées. | 19—Loi sur l'administration financière                                |
|                                                                       |                                                                                                                                   | Article 20                                                            |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Estimation des dépenses                                              |

\*Montre que cette mesure doit aussi être appuyée par des changements à la loi.

| I                                                                                       |  | II                                              |  | III                                                            |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------|--|
| Recommendations in Place or Relatively easy to Implement                                |  | Recommendations which Relate to Budgetary Cycle |  | Recommendations which Require Legislative & Regulatory Changes |  |
| Recommendation                                                                          |  | Recommendation                                  |  | Recommendation                                                 |  |
| 20—Appropriations on Program Basis—(in place)                                           |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 22—Net Voting of Internal Transactions—(in place)                                       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 23—Annually Lapsing Authority where possible                                            |  | 21—Net Voting Revenue from third parties        |  | 24—Financial Administration Act                                |  |
| 28—Defining term "Revolving Fund"                                                       |  |                                                 |  | Section 30—30-day rule                                         |  |
| 29—Defining term "Loan Account"                                                         |  |                                                 |  | 25,6,7—Financial Administration Act                            |  |
| 30—Budgetary Appropriations for Revolving Funds                                         |  |                                                 |  | Section 2 ans 25—Commitments                                   |  |
| 31—Recording of Advances to Revolving Funds                                             |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 32—Net Voting for Revolving Funds                                                       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 33—Criteria for establishing a Revolving Fund                                           |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 34—Revolving Fund Authorities in Appropriation Act                                      |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 35—Operating & Capital Expenditure of Revolving Funds to be included in Estimates       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 36—Revolving Fund Statements in Public Accounts of Canada                               |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 37—Computation of Expenditures of Revolving Funds consistent with normal appropriations |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 38—Accounts of Revolving Funds on Accrual basis                                         |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 39—Revolving Fund Year-End Procedures                                                   |  |                                                 |  | 40—Financial Administration Act                                |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 60                                                     |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | —Classification of Crown Corporations                          |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | 41—Financial Administration Act                                |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 75                                                     |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | —Statements of Account of Crown Corporations                   |  |

| I                                                                                                             |  |                                                    | II                                                                    |  | III                                            |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------|--|
| Recommandations en vigueur ou d'application relativement facile                                               |  | Recommandation concernant le cycle budgétaire      | Recommandations exigeant des modifications à la Loi et aux Règlements |  |                                                |  |
| Recommandations                                                                                               |  | Recommandations                                    | Recommandations                                                       |  |                                                |  |
| 20—Affectations par programme—(en vigueur)                                                                    |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 22—Affectations nettes des transactions internes—(en vigueur)                                                 |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 23—Annulation annuelle d'autorité si possible                                                                 |  | 21—Recettes d'affectation nette provenant de tiers |                                                                       |  | 24—Loi sur l'administration financière         |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | Article 30                                     |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | —Règle des 30 jours                            |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | 25, 26, 27—Loi sur l'administration financière |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | Articles 2 et 25—Engagements                   |  |
| 28—Définition de l'expression "fonds de roulement"                                                            |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 29—Définition de l'expression "compte de prêts"                                                               |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 30—Affectations budgétaires pour le fonds de roulement                                                        |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 31—Enregistrement des avances aux fonds de roulement                                                          |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 32—Affectation nette pour le fonds de roulement                                                               |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 33—Critères d'établissement d'un fonds de roulement                                                           |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 34—Autorisation concernant le fonds de roulement dans la Loi portant affectation de crédit                    |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 35—Dépenses d'exploitation et immobilisations du fonds de roulement à inclure dans les prévisions budgétaires |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 36—États du fonds de roulement dans les comptes publics du Canada                                             |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 37—Calcul des dépenses du fonds de roulement concordant aux affectations normales                             |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 38—Comptes du fonds de roulement d'après la comptabilité d'exercice                                           |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
| 39—Procédures de fin d'année pour le fonds de roulement                                                       |  |                                                    |                                                                       |  |                                                |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | 40—Loi de l'administration financière          |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | Article 60                                     |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | —Classification des sociétés de la Couronne    |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | 41—Loi sur l'administration financière         |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | Article 75                                     |  |
|                                                                                                               |  |                                                    |                                                                       |  | —Bilan des sociétés de la Couronne             |  |

SCHEMATIC OF A NEW INITIATIVE FROM CONCEPT AND PLANNING STAGE TO ACCOUNTING TO PARLIAMENT FOR IMPLEMENTATION

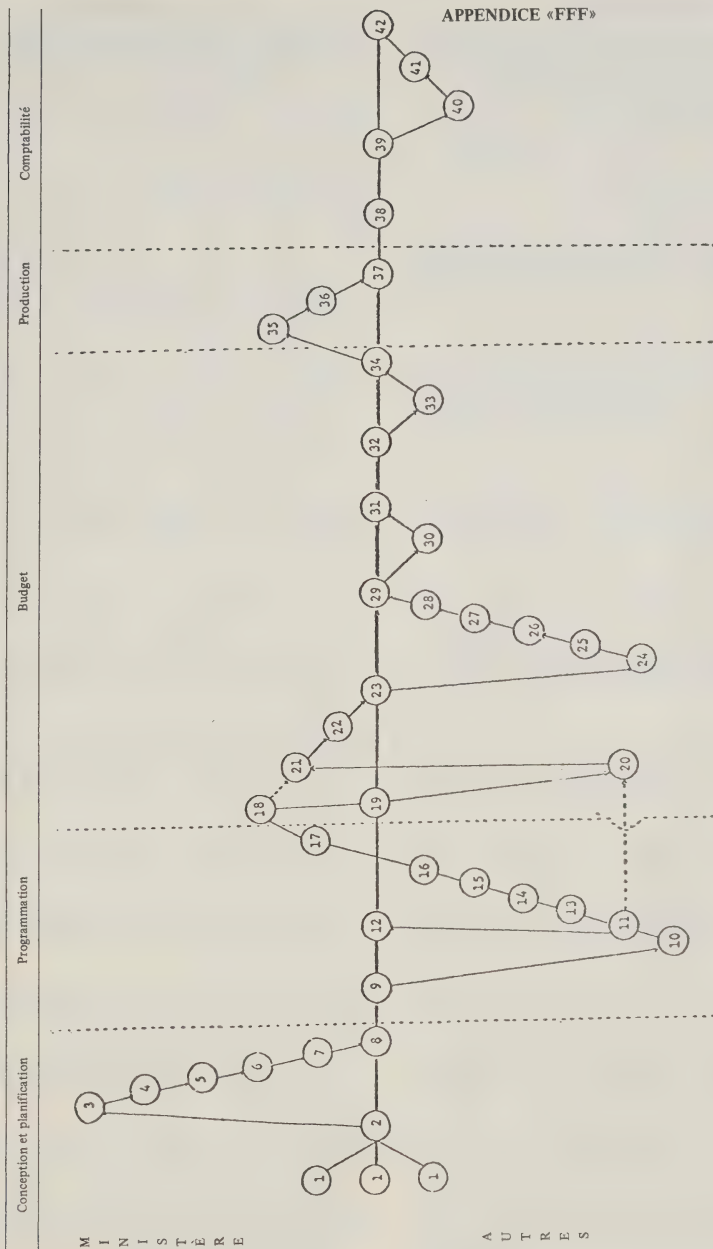


APPENDIX "FFF"

DEPARTMENT

OTHERS

## SCHEMA D'UNE NOUVELLE INITIATIVE AU STAGE DE LA CONCEPTION ET DE PLANIFICATION SOUMIS AU PARLEMENT POUR REALISATION



A U T R E S

## APPENDIX "FFF"

APPENDIX TO SCHEMATIC OF A NEW INITIATIVE  
FROM CONCEPT AND PLANNING PHASE TO  
ACCOUNTING TO PARLIAMENT FOR  
IMPLEMENTATION

## CONCEPT AND PLANNING PHASE

1. External demands, internal considerations, economic and environmental evaluations.
2. A new initiative is conceived.
3. Department gives preliminary evaluation of the new initiative in relation to: purpose, benefits, users, possible alternatives, suitability and feasibility. If approved...
4. Department develops the new initiative: objectives are outlined; scope of undertaking delineated; users identified; organizational responsibility assigned; quality control standards agreed on; resource requirements estimated; production schedule forecast and justification drafted. If approved...
5. Submits new initiative proposal to departmental program planners as a new item for consideration as a program or part of a program.
6. Review of new initiative proposal by departmental planners and assign priority.
7. Departmental review of all program component proposals within guidelines and decide on the inclusion or exclusion of new initiative in program forecast. If approved for inclusion...

## PROGRAMMING PHASE

8. Department incorporates new initiative into program forecast submission for approval of the Deputy Minister.
9. Submits program forecast to Treasury Board Secretariat (TBS) for review.
10. TBS reviews, analyzes and evaluates the new initiative proposal covering next fiscal year and two subsequent fiscal year projections and consults with departmental officials.
11. TBS decides to support or reject new initiative proposal in departmental program forecast. If support...
12. TBS gives approval in principle of the new initiative in program forecast and conveys the information to the submitting department.
13. TBS draws together all departmental program forecasts and within established fiscal framework and guidelines prepares recommendations to Treasury Board.
14. New initiative as an item of program forecast is considered by Treasury Board with opportunity for further review with departmental officials. If approved...

## APPENDICE «FFF»

SCHEMA D'UNE NOUVELLE INITIATIVE APRES  
PHASE DE CONCEPTION ET DE PLANIFICATION ET  
PRESENTATION AU PARLEMENT

## PHASE DE CONCEPTION ET DE PLANIFICATION

1. Demandes extérieures, études internes et évaluations économiques et relatives au milieu.
2. Une nouvelle initiative est conçue.
3. Le ministère fait une évaluation préliminaire de la nouvelle initiative en tenant compte de ses objectifs, de ses avantages, de ses usagers, des autres solutions possibles, de son bien-fondé et de ses possibilités de réalisation. Si elle est approuvée...
4. Le ministère applique la nouvelle initiative: on détermine les objectifs, on établit les limites du projet, on identifie les usagers, on assigne les responsabilités d'organisation, on établit les normes de surveillance de la qualité, on évalue les besoins en ressources, on établit un échéancier pour la production et on prépare la justification. Si cela est approuvé...
5. On soumet le nouveau projet d'initiative aux planificateurs de programmes du ministère pour qu'ils l'inscrivent dans l'étude d'un programme ou d'une partie de programmes.
6. Étude du nouveau projet d'initiative par les planificateurs du programme et établissement de priorités.
7. Étude par le ministère, de tous les projets d'éléments de programme dans les limites des directives et décisions quant à l'inclusion ou l'exclusion de la nouvelle initiative dans les prévisions de programme. Si on décide de l'inclure...

## PHASE DE PROGRAMMATION

8. Le ministère inclut la nouvelle initiative dans la présentation de prévisions de programmes qui doit être approuvée par le ministre.
9. Présentation des prévisions de programme au Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) qui l'étudiera.
10. Le SCT révisé, analyse, et évalue le nouveau projet d'initiatives pour le prochain exercice financier et les deux exercices subséquents et consulte les fonctionnaires du ministère.
11. Le SCT décide d'inclure le projet d'initiative dans les prévisions de programme du ministère ou de l'en exclure. Si il est inclut...
12. Le SCT approuve en principe l'incorporation de la nouvelle initiative dans les prévisions du programme et en fait part au ministère qui en a soumis la demande.
13. Le SCT réunit toutes les prévisions de programme des ministères et dans le cadre d'une structure fiscale établie et de directives, il prépare des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor.
14. Le Conseil du Trésor étudie la nouvelle initiative dans le cadre des prévisions de programmes et se réserve le droit de l'étudier plus à fond avec les fonctionnaires du ministère. Si cela est approuvé...

15. Decision of Treasury Board on new initiative is drawn together with others and submitted as recommendations to Cabinet for final approval.
16. Cabinet considers recommendations of Treasury Board and gives direction on basic allocations or expenditure targets for each program.
17. TBS advises de partments: (a) the amount of basic allocations of resources for each program, (b) to make adjustments where necessary and (c) to begin preparation of Main Estimates.

#### BUDGETING PHASE

18. Department prepares estimates of resources required for new initiative. Resources are classified by:
  - (a) standard objects of expenditure—salaries and wages, supplies, equipment, etc.;
  - (b) activity or purpose within the program description; and
  - (c) type of appropriation—expenditures for operations, for capital, and for grants and contributions.
19. Department requests final TB approval of new initiative previously given approval in principle during program forecast.
20. TB makes decision to approve or withhold final approval of new initiative. If approved . . .
21. TB approval of new initiative is communicated to department or agency.
22. Department completes Main Estimates by including new initiative(s), forwards Estimates for translation, checks final form and has it approved for submission to TBS by Deputy Minister.
23. TBS receives Main Estimates which includes new initiative.
24. TBS reviews departmental Estimates as to content, expenditure target, manuscript, accuracy, etc., and forwards copy to Queen's Printer.
25. TBS briefs Treasury Board as to new initiative(s) contained in Estimates. Reconciles any differences in Estimates as submitted with previously stated expenditure limits, and outlines any open issues to be resolved. Treasury Board formulates recommendations and submits them to Cabinet.
26. Cabinet considers Treasury Board recommendations, resolves open issues and communicates decisions to Treasury Board.
27. TBS makes any necessary changes in Main Estimates and prepares final instruction to Queen's Printer to print document.

15. La décision du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative est ajoutée à d'autres et est présentée pour approbation finale à titre de recommandation au Cabinet.
16. Le Cabinet examine les recommandations du Conseil du Trésor et donne des directives sur les affectations de base, ou les objectifs de dépenses pour chaque programme.
17. Le Secrétariat du Conseil du Trésor informe les ministères: a) du montant de l'affectation de base des ressources pour chaque programme b) de faire les redressements nécessaires c) de préparer les prévisions budgétaires principales.

#### PHASE DE BUDGÉTISATION

18. Le ministère prépare une estimation des ressources requises pour la nouvelle initiative. Les ressources sont classées par:
  - a) Objet de dépenses-traitements et salaires, fournitures, équipements, etc.;
  - b) Activité ou objectif dans le cadre du programme;
  - c) Type d'affectation-dépenses de fonctionnement de capital, subventions et contributions.
19. Le ministère demande l'approbation finale du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative qui a déjà reçu une approbation de principe lorsque le programme a été prévu.
20. Le Conseil du Trésor décide d'approuver la nouvelle initiative ou d'en réserver l'approbation finale. Si elle est approuvée . . .
21. L'approbation du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative est communiquée au ministère ou à l'organisme.
22. Le ministère complète ses prévisions budgétaires principales en incluant là où les nouvelles initiatives, les envoie à la traduction, effectue un dernier contrôle et les fait approuver par le sous-ministre pour les présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor.
23. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reçoit les prévisions budgétaires principales qui comprennent la nouvelle initiative.
24. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine le contenu, l'objectif des dépenses, le manuscrit, l'exactitude, etc., des prévisions budgétaires de ministère et en envoie une copie à l'Imprimeur de la Reine.
25. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait connaître là où les nouvelles initiatives contenues dans les prévisions budgétaires au Conseil du Trésor. Il fait concorder tous les écarts figurant dans les prévisions budgétaires présentées avec les limites de dépenses établies auparavant, et souligne toutes les questions qui restent à régler. Le Conseil du Trésor formule des recommandations et les présente au Cabinet.
26. Le Cabinet étudie les recommandations du Conseil du Trésor, règle les questions non résolues, et communique ses décisions au Conseil du Trésor.
27. Le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue les changements nécessaires au budget des dépenses et donne ses dernières instructions d'impression à l'Imprimeur de la Reine.

28. Main Estimates which includes new initiative(s) are printed.
29. Main Estimates are tabled in Parliament and referred to Standing Committees on Estimates.
30. Standing Committees on Estimates review departmental and agency Estimates, call witnesses to testify on Estimates' content which includes new initiative; makes recommendations to Parliament.
31. Parliament receives recommendations of Standing Committees on Estimates. House of Commons resolves itself into Committee of Supply (a committee of the whole House), deliberates the Estimates items, and reports to Parliament.
32. Parliament considers the motions of Committee of Supply and refers them to the Committee of Ways and Means.
33. A Supply Bill incorporates the Estimates items and it is introduced to Parliament.
34. When the Supply Bill is passed by the House of Commons, it is issued as an Appropriation Act. When Royal Assent has been given to the Appropriation Act, and a Release of Supply is granted by the Governor General, authority can be exercised by the department to draw on the Consolidated Revenue Fund for expenditure purposes related to the new initiative.

#### PRODUCTION (OPERATIONS) PHASE

35. Department makes expenditures to acquire goods and services to carry out objectives of new initiative.
36. Department proceeds to implement new initiative.
37. Expenditures on new initiative are recorded in detail in the accounts of the department, and reported to the Receiver General for Canada by vote and fiscal account monthly.

#### ACCOUNTABILITY PHASE

38. Where there is a separate vote for the new initiative, expenditures are so identified and reported monthly in the "Statement of Financial Operations" prepared by the Receiver General for Canada and later published monthly in the Canada Gazette.
39. After the end of the fiscal year, an accounting is made to Parliament in the Public Accounts of Canada. Volume I contains summary financial information and Volume II provides finer detail. When there is a separate vote for a new initiative, the amount of the relevant appropriation is presented and compared to the amount of expenditures and any unexpended balance. Further analysis of expenditure by standard objects is given, as is a statement of revenues collected and other additional information for the purpose of disclosing the full cost of the new initiative for that fiscal year.
40. The financial transactions related to the new initiative are subject to an audit conducted by the Auditor General of Canada.

28. Le budget des dépenses qui comprend la ou les initiatives est imprimé.
29. Le budget des dépenses est présenté au Parlement et renvoyé aux Comités permanents des prévisions budgétaires en général.
30. Les Comités permanents des prévisions budgétaires en général étudient les prévisions budgétaires des ministères et des organisations, convoquent des témoins pour témoigner sur le contenu des prévisions budgétaires qui comprennent les nouvelles initiatives, et fait des recommandations au Parlement.
31. Le Parlement reçoit les recommandations des Comités permanents des prévisions budgétaires en général. La Chambre des communes se constitue en comité des subsides (comité plénier); elle délibère sur chacun des postes du budget et fait rapport au Parlement.
32. Le Parlement examine les motions des comités des subsides et les renvoie au Comité des voies et moyens.
33. Les postes budgétaires sont incorporés dans un bill des subsides qui est déposé au Parlement.
34. Lorsque le bill des subsides est adopté par la Chambre des communes, il est publié sous le titre de Loi portant affectation de crédit. Lorsque la Loi portant affectation de crédit a reçu la sanction royale et que le gouverneur général a débloqué les subsides, le ministre peut tirer du fonds du revenu consolidé les sommes nécessaires pour les dépenses concernant la nouvelle initiative.

#### PHASE DE PRODUCTION (FONCTIONNEMENT)

35. Le ministère assume des dépenses pour acquérir des biens et services afin d'atteindre les objectifs de la nouvelle initiative.
36. Le ministère met en application la nouvelle initiative.
37. Les dépenses de la nouvelle initiative sont enregistrées en détail dans les comptes du ministère et, chaque mois, il en est fait rapport au Receveur général du Canada par crédit et compte fiscal.

#### PHASE DU COMPTE RENDU

38. Lorsqu'un crédit distinct touche la nouvelle initiative, les dépenses sont ainsi identifiées et, chaque mois, il en est fait rapport dans l'état des opérations financières préparé par le Receveur général du Canada et publié par la suite, chaque mois, dans la Gazette du Canada.
39. A la fin de l'année financière, il est rendu compte des dépenses au Parlement dans les Comptes publics du Canada. Le volume I donne des renseignements financiers généraux et le volume II donne plus de détails. Lorsqu'un crédit distinct touche une nouvelle initiative, le montant de l'affectation de crédit pertinente est présenté et comparé au montant des dépenses et à tout solde non dépensé. Une autre analyse des dépenses est donnée par objet de même qu'un état des recettes obtenues et d'autres renseignements supplémentaires afin de connaître le coût total de la nouvelle initiative pour l'année financière.
40. Les transactions financières concernant la nouvelle initiative sont assujetties à une vérification par l'auditeur général du Canada.

- 
- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>41. The Auditor General of Canada prepared a report to Parliament on his observations as a result of the audit.</p> <p>42. The report of the Auditor General of Canada is tabled in the House of Commons and is referred for review, inquiry and recommendation to the Standing Committee on Public Accounts.</p> | <p>41. L'Auditeur général du Canada prépare pour le Parlement un rapport sur ses observations à la suite de la vérification.</p> <p>42. Le rapport de l'Auditeur général du Canada est déposé à la Chambre des communes et est renvoyé pour étude, enquête et recommandations au Comité permanent des comptes publics.</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

APPENDIX "FFF"

STUDY OF THE ACCOUNTS OF CANADA—CLASSIFICATION OF RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTATION PURPOSES

| I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | II                                                                                                                                                                                                                                | III                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recommendations in Place or Relatively easy to Implement                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Recommendations which Relate to Budgetary Cycle                                                                                                                                                                                   | Recommendations which Require Legislative & Regulatory Changes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Recommendation<br>1—Accounting Entity—(in place)<br>2—Budgetary Appropriations<br>4—Preliminary Statements in Canada Gazette                                                                                                                                                                                                                     | Recommendation<br>5—National Accounts Presentation<br>6—Extended National Accounts Presentation<br>7—Estimates—Budgetary, and Non-budgetary Loans, etc.<br>8—Estimates—Summary Tables<br>9—Supplementary Estimates—Summary Tables | Recommendation<br>3—Financial Administration Act<br>Section 54<br>—Summary Statements<br>—Reserves for Classes of Assets<br>10—Financial Administration Act<br>Section 55<br>—Including Authority to define asset & liability<br>11—Unemployment Insurance Act<br>12—Railway Grade Crossing Act (Fund)<br>—National Defence Act<br>—National Library Act (Purchase account)<br>—National Museums Act (Purchase account)<br>—National Capital Act (special accounts) |
| 10*—Definition of asset & liability<br>12*—Deletions from Statement of Assets and Liabilities                                                                                                                                                                                                                                                    | 13—Reserves for Classes of Loans & Advances                                                                                                                                                                                       | 19—Financial Administration Act Section 20—Estimate of Expenditures                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 14—Use of Present Reserve for Losses<br>15—Changes to Statement of Assets and Liabilities (re-ordering)<br>16—Changes to Statement of Expenditure and Revenue—Gross and Net basis<br>17—Exploring improvements of estimates of amounts of current revenue amounts collected for CPP & UIC<br>18—Tax and Non-Tax Revenue on Cash Basis—(in place) | 19*—Estimates to include all non-budgetary Loans, Investments & Advance Appropriations                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

\*Indicates that legislative changes are also required to support action.

## APPENDICE «IFF»

## ÉTUDE DES COMPTES DU CANADA—CATÉGORIES DES RECOMMANDATIONS POUR LEUR MISE EN VIGUEUR

| I                                                                     |                                                                                                                                   | II                                                                    | III |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Recommandations en vigueur ou d'application relativement facile       | Recommandation concernant le cycle budgétaire                                                                                     | Recommandations existant des modifications à la Loi et aux Règlements |     |
| Recommandations                                                       |                                                                                                                                   | Recommandations                                                       |     |
| 1—Comptabilité—(en vigueur)                                           |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
| 2—Affectations budgétaires                                            |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
| 4—Déclarations préliminaires dans la Gazette du Canada                |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
|                                                                       | 5—Présentation des comptes nationaux                                                                                              | 3—Loi sur l'administration financière                                 |     |
|                                                                       | 6—Présentation des comptes nationaux supplémentaires                                                                              | Article 54                                                            |     |
|                                                                       | 7—Prévisions budgétaires—prêts budgétaires et non budgétaires, etc.                                                               | —État sommaire                                                        |     |
|                                                                       | 8—Prévisions budgétaires—Tableaux récapitulatifs                                                                                  | —Réserves pour les catégories d'actif                                 |     |
| 10*—Définition d'actif et passif                                      | 9—Budget supplémentaire—Tableau récapitulatif                                                                                     | 10—Loi sur l'administration financière                                |     |
| 12*—Annulations sur l'état de l'actif et du passif                    |                                                                                                                                   | Article 55                                                            |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Autorisation de définir l'actif et le passif                         |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | 11—Loi sur l'assurance-chômage                                        |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | 12—Loi sur les passages à niveau ferroviaires (fonds)                 |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la défense nationale                                         |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la Bibliothèque nationale (compte d'achat)                   |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur les musées nationaux (compte d'achat)                        |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Loi sur la Capitale nationale (comptes spéciaux)                     |     |
| 14—Utilisation de la réserve actuelle pour les pertes                 | 13—Réserves pour les catégories de prêts et d'avances                                                                             |                                                                       |     |
| 15—Changements à l'état de l'actif et du passif (ré-ajustement)       |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
| 16—Changements à l'état des dépenses et des recettes—brutes et nettes |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
| 17—Examiner la budgétisation des cotisations au RPC et à la CAC       |                                                                                                                                   |                                                                       |     |
| 18—Recettes fiscales et non fiscales liquides—(en vigueur)            | 19*—Les prévisions budgétaires doivent comprendre tous les prêts budgétaires, les investissements et les affectations anticipées. | 19—Loi sur l'administration financière                                |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | Article 20                                                            |     |
|                                                                       |                                                                                                                                   | —Estimation des dépenses                                              |     |

\*Montre que cette mesure doit aussi être appuyée par des changements à la loi.

| I                                                                                       |  | II                                              |  | III                                                            |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------|--|
| Recommendations in Place or Relatively easy to Implement                                |  | Recommendations which Relate to Budgetary Cycle |  | Recommendations which Require Legislative & Regulatory Changes |  |
| Recommendation                                                                          |  | Recommendation                                  |  | Recommendation                                                 |  |
| 20—Appropriations on Program Basis—(in place)                                           |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 22—Net Voting of Internal Transactions—(in place)                                       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 23—Annually Lapsing Authority where possible                                            |  | 21—Net Voting Revenue from third parties        |  | 24—Financial Administration Act                                |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 30—30-day rule                                         |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | 25,6,7—Financial Administration Act                            |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 2 ans 25—Commitments                                   |  |
| 28—Defining term "Revolving Fund"                                                       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 29—Defining term "Loan Account"                                                         |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 30—Budgetary Appropriations for Revolving Funds                                         |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 31—Recording of Advances to Revolving Funds                                             |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 32—Net Voting for Revolving Funds                                                       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 33—Criteria for establishing a Revolving Fund                                           |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 34—Revolving Fund Authorities in Appropriation Act                                      |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 35—Operating & Capital Expenditure of Revolving Funds to be included in Estimates       |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 36—Revolving Fund Statements in Public Accounts of Canada                               |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 37—Computation of Expenditures of Revolving Funds consistent with normal appropriations |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 38—Accounts of Revolving Funds on Accrual basis                                         |  |                                                 |  |                                                                |  |
| 39—Revolving Fund Year-End Procedures                                                   |  |                                                 |  | 40—Financial Administration Act                                |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 60                                                     |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | —Classification of Crown Corporations                          |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | 41—Financial Administration Act                                |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | Section 75                                                     |  |
|                                                                                         |  |                                                 |  | —Statements of Account of Crown Corporations                   |  |

| I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | II                                                      | III                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recommandations en vigueur ou<br>d'application relativement facile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Recommandation concernant le cycle<br>budgétaire        | Recommandations exigeant des modifica-<br>tions<br>à la Loi et aux Règlements                                                                                                                            |
| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Recommandations                                         | Recommandations                                                                                                                                                                                          |
| 20—Affectations par programme—(en<br>vigueur)<br>22—Affectations nettes des transactions<br>internes—(en vigueur)<br>23—Annulation annuelle d'autorité si<br>possible                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 21—Recettes d'affectation nette prove-<br>nant de tiers | 24—Loi sur l'administration financière<br>Article 30<br>—Règle des 30 jours<br>25, 26, 27—Loi sur l'administration<br>financière<br>Articles 2 et 25—Engagements                                         |
| 28—Définition de l'expression "fonds de<br>roulement"<br>29—Définition de l'expression "compte<br>de prêts"<br>30—Affectations budgétaires pour le<br>fonds de roulement<br>31—Enregistrement des avances aux<br>fonds de roulement<br>32—Affectation nette pour le fonds de<br>roulement<br>33—Critères d'établissement d'un fonds<br>de roulement<br>34—Autorisation concernant le fonds de<br>roulement dans la Loi portant<br>affectation de crédit<br>35—Dépenses d'exploitation et immobili-<br>sations du fonds de roulement à<br>inclure dans les prévisions budgé-<br>taires |                                                         |                                                                                                                                                                                                          |
| 36—États du fonds de roulement dans les<br>comptes publics du Canada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                         |                                                                                                                                                                                                          |
| 37—Calcul des dépenses du fonds de<br>roulement concordant aux affecta-<br>tions normales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                         |                                                                                                                                                                                                          |
| 38—Comptes du fonds de roulement<br>d'après la comptabilité d'exercice<br>39—Procédures de fin d'année pour le<br>fonds de roulement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                         | 40—Loi de l'administration financière<br>Article 60<br>—Classification des sociétés de la<br>Couronne<br>41—Loi sur l'administration financière<br>Article 75<br>—Bilan des sociétés de la Cou-<br>ronne |

## APPENDIX "GGG"

Ottawa, Ontario  
K1A 0A7

February 17, 1976

Mr. T. M. Burns  
Senior Assistant Deputy Minister,  
International Trade  
Department of Industry, Trade and  
Commerce  
22nd Floor, Tower "B"  
112 Kent Street  
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Re: Paragraph 85—Acquisition of Radio Engineering  
Products Limited as satisfaction for debts due to  
the Crown—Auditor General's Report 1973

Dear Sir,

In response to a query raised by a member of the Standing Committee on Public Accounts (Mr. G. Towers, M.P.) at a meeting on Tuesday, February 17, 1976, the Chairman directed the Clerk of the Committee to ascertain the present status of Radio Engineering Products Limited.

As you may recall when you appeared before the Committee on December 3, 1974 (Issue No. 11, Public Accounts, Minutes of Proceedings and Evidence), this matter was referred to the Committee's Sub-committee on Agenda and Procedure for consideration and consultation with the Parliamentary Law Clerk and Parliamentary Counsel.

At the next meeting of the Committee on December 5, 1974 (Issue No. 12) the Committee concurred in the following recommendation of the Sub-committee:

"That as there are cases in litigation before the courts involving the company, your Sub-committee recommends that the Committee not proceed further on Paragraph 85 at this time, but that the matter be considered at a future date."

For the assistance of the Committee, it would be appreciated if you could supply an up-to-date report on the present status of Radio Engineering Products Limited.

Yours truly,

J. H. Bennett  
Clerk of the Standing Committee  
on Public Accounts  
Room 605, Vanguard Building  
171 Slater Street  
Ottawa

## APPENDICE «GGG»

Ottawa (Ontario)  
K1A 0A7

17 février 1976

M. T. M. Burns  
Premier sous-ministre adjoint  
Commerce international  
Ministère de l'Industrie et  
du commerce  
22<sup>e</sup> étage, tour «B»  
112, rue Kent  
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Objet: Paragraphe 85—Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes envers la Couronne—Rapport de l'auditeur général de 1973

Monsieur,

En réponse aux renseignements demandés par un membre du Comité permanent des comptes publics (M. G. Towers, député) à la réunion du mardi 17 février 1976, le président a demandé au greffier du comité de voir quelle était la situation de la Radio Engineering Products Limited.

Comme vous vous le rappelez sans doute, lorsque nous avons comparu devant le comité le 3 décembre 1974 (fascicule n° 11 des procès-verbaux et témoignages du Comité des comptes publics); cette question a été renvoyée au sous-comité du programme et de la procédure du Comité pour qu'il l'étudie et consulte le légiste et conseiller parlementaire.

A la réunion suivante du Comité, le 5 décembre 1974 (fascicule n° 12), le Comité a accepté la recommandation suivante du sous-comité:

«Étant donné que des causes sont en litige devant les tribunaux impliquant la compagnie, votre sous-comité recommande que le Comité ne poursuive pas actuellement l'étude du Paragraphe 85 mais qu'elle soit reportée à une date ultérieure.»

Nous vous saurions gré de présenter, sur la situation actuelle de *Radio Engineering Products Limited*, un rapport à jour qui serait grandement utile au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Le greffier du Comité permanent  
des comptes publics  
J. H. Bennett  
Pièce 605, Immeuble Vanguard  
171, rue Slater  
Ottawa

## APPENDIX "HHH"

March 2, 1976

Mr. J. H. Bennett,  
Clerk of the Standing Committee  
on Public Accounts,  
Room 605, Vanguard Building,  
171 Slater Street,  
Ottawa, Ontario.

RE: Paragraph 85—Acquisition of Radio Engineering Products Limited as Satisfaction for Debts Due to the Crown—Auditor General's Report—1973

Dear Sir:

In your letter of February 17, 1976 you requested an up-to-date report on the present status of Radio Engineering Products Ltd.

You will recall that in testimony before the Standing Committee on Public Accounts in November 1974 I referred briefly to the Government's objectives in acquiring control of REP in July 1972 as they were set out at that time. These included the maintenance of employment in the company's plants in northern New Brunswick and in Quebec, and the retention in Canada of the internationally recognized competence the company had attained in the development and export of high technology manufactured products.

Your letter makes particular mention of litigation in which REP was involved. In December 1974, there were two such cases before the courts. One of the two cases involved an injunction sought by the Fisher brothers to enjoin REP and its directors from selling the assets of the company. This case was discontinued on December 12, 1974 at the request of the Plaintiffs, C. B. & S. T. Fisher. The other case, which is a civil action by REP against the Fishers claiming damages of approximately \$1,000,000 plus costs, has been inscribed. During 1975 the Fishers unsuccessfully applied for leave to appeal to the Supreme Court of Canada in matters related to this case. The trial date is expected within three to nine months.

The injunction referred to above was introduced to prevent REP selling its assets to a group of employees who had formed their own company and had made an offer to purchase REP's assets. Due to the delay caused by the injunction, this group was unable to continue with its plans and the offer was withdrawn.

In July 1972, when the company was acquired by the government, it had a substantial contract for the production of a prototype model of advanced military multiplex communications equipment. Included in this contract, which technically was a sub-contract to a major U. S. company that in turn had a prime contract with the United States Air Force, were production options which held promise of substantial business for Radio Engineering Products Limited. In addition to this contract, the company had some flow or orders of small individual amounts for its existing products. During the period of government ownership, the company's management also made considerable efforts to build a volume of commercial sub-contracting business.

## APPENDICE «HHH»

Le 2 mars 1976

M. J. H. Bennett  
Greffier du Comité permanent  
des comptes publics  
Pièce 605, Immeuble Vanguard  
171, rue Slater  
Ottawa (Ontario)

Objet: Paragraphe 85—Acquisition de *Radio Engineering Products Limited* en paiement de dettes dues à la Couronne—Rapport de l'Auditeur général—1973

Monsieur,

Dans votre lettre du 17 février 1976, vous nous demandiez un rapport à jour sur la situation actuelle de *Radio Engineering Products Limited*.

Vous vous souviendrez que lors de mon témoignage devant le Comité permanent des comptes publics en novembre 1974, j'ai mentionné brièvement les buts poursuivis par le gouvernement dans l'acquisition du contrôle de la REP en juillet 1972, tels qu'ils étaient établis à l'époque. On cherchait notamment à maintenir l'emploi dans les usines de la société situées dans le nord du Nouveau-Brunswick et du Québec, et à conserver au Canada la compétence reconnue internationalement, que la société a atteinte dans le développement et l'exportation de produits manufacturés de haute technologie.

Votre lettre mentionne plus particulièrement certains procès mettant en cause la REP. En décembre 1974, deux de ces causes ont été présentées devant les tribunaux. L'une avait trait à une injonction demandée par les frères Fisher pour dissuader la REP et ses directeurs de vendre l'actif de la société. Cette cause a été abandonnée le 12 décembre 1974 à la demande des plaignants, C.B. & S.T. Fisher. L'autre cause, qui est une action civile intentée par REP contre les Fisher réclamant des dommages d'environ \$1 million plus les frais, a été inscrite. En 1975, les Fisher ont demandé en vain la permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada pour des questions reliées à cette cause. La date du procès devrait être fixée d'ici trois à neuf mois.

L'injonction mentionnée plus haut a été émise pour empêcher REP de vendre ses actifs à un groupe d'employés qui avaient formé leur propre société et avaient offert d'acheter les actifs de REP. En raison des délais imposés par l'injonction, ce groupe a été incapable de poursuivre ces plans et l'offre a été retirée.

En juillet 1972, lorsque la société a été acquise par le gouvernement, elle avait un contrat important pour la production d'un modèle prototype de matériel militaire avancé de télécommunications en multiplex. Dans ce contrat qui était en fait un sous-contrat à une importante société américaine qui, à son tour, avait un important contrat avec les forces aériennes des États-Unis, on notait en outre des options de production qui s'avèreraient une affaire considérable pour *Radio Engineering Products Limited*. En plus de ce contrat, la société avait reçu une multitude de commandes de produits existants, toutes peu élevées. Lorsque la société appartenait au gouvernement, l'administration de la société a également fait des efforts considérables pour édifier un volume d'affaires par des sous-contrats.

Early in 1975, it became clear that production orders for the advanced equipment noted above were going to be delayed substantially, to mid-1976 or later. At the same time, orders for the company's existing products, and its sub-contracting business had fallen off sharply, principally because of the business climate. The effect of these developments was that the volume of business available to the company's manufacturing operation in Campbellton, New Brunswick was insufficient to enable it to meet its costs. The company's management came to the conclusion in May, 1975 that it would have to close its plant in Campbellton and consolidate the remaining volume of manufacturing activity with its engineering operations in Montreal. However, to meet the government's objective of maintaining employment in the Campbellton area, discussions were held with the New Brunswick provincial authorities with a view to finding another firm which might take over REP's employees and manufacturing plant. Another company in the electrical industry did in fact take over the plant on July 31, 1975 and offered employment to all former REP employees on the close-down of REP in Campbellton on the same date.

Following this decision, further examination of the Montreal operations of the company indicated that, despite substantial marketing efforts, sales prospects for the company's existing products were slim. The concentration of the company's engineering resources on the major contract noted above had prevented the company from developing other products with an important on-going market. The best estimates were that in these circumstances the company would require additional injections of capital until such new products were developed. However, the company's overall financial position did not make it attractive from that point of view. The only alternative after the successful completion and acceptance of the prototype mentioned above appeared to be the total close-down of the remaining Montreal operations of REP.

Accordingly, the company decided that the best course of action was to make a voluntary declaration of bankruptcy by way of an assignment under the Bankruptcy Act. This course of action would allow a responsible trustee to realize on the remaining company assets and to distribute the proceeds to the various creditors in accordance with the procedures set out in the Bankruptcy Act.

Consequently, on November 27, 1975, the company filed such a declaration and Peter A. Lawrence of Coopers and Lybrand, Montreal, was appointed Trustee. The Trustee was charged with the responsibility of disposing of the assets of the company, of settling an outstanding contract dispute over the development of the military communications equipment with a major U.S. company, and of pursuing the civil action against the Fishers. In line with the Government's original objectives the Trustee was instructed to take those reasonable actions that would ensure the retention of REP's technology in Canada.

On December 10, 1975, the Trustee successfully petitioned the Quebec Superior Court for authority to accept the offer of a newly-formed Canadian company to purchase certain assets of REP. The purpose of the sale was to ensure that the technology developed by REP was retained and used in Canada, to prevent deterioration in value of inventory and equipment and to avoid the possibility of claims for damages under contracts, warranties and guarantees.

Au début de 1975, il devint évident que les commandes de production du matériel avancé susmentionné allaient être retardées sensiblement, soit au milieu de 1976 ou même plus tard. En même temps, les commandes de produits existants de la société et Ses affaires découlant de sous contrats ont baissé brusquement, principalement en raison du climat commercial. En raison de ces événements, le volume d'affaires de l'entreprise manufacturière de la société à Campbellton (Nouveau-Brunswick) a été insuffisant pour assumer les coûts. L'administration de la société en est arrivée à la conclusion en mai 1975, qu'elle devrait fermer son usine de Campbellton et joindre le reste de ses activités manufacturières à ses exploitations techniques de Montréal. Toutefois, pour satisfaire à l'objectif du gouvernement, soit le maintien de l'emploi dans la région de Campbellton, des discussions ont eu lieu avec les autorités provinciales du Nouveau-Brunswick afin de trouver une autre société qui pourrait reprendre les employés de REP et l'usine de fabrication.

A la suite de ce rachat, un nouvel examen des activités de cette société à Montréal a indiqué que, malgré les grands efforts de mise en marché, les perspectives de vente des produits de cette société étaient faibles. La concentration des ressources techniques de la société sur l'important contrat indiqué ci-dessus avait empêché cette dernière de mettre au point d'autres produits demandés sur le marché. Les prévisions les plus optimistes indiquaient que, dans ces conditions, la société aurait besoin d'injections de capitaux supplémentaires jusqu'à la mise au point des nouveaux produits. Cependant, la position financière globale de la société ne la rendait pas intéressante de ce point de vue. La seule solution possible après la mise au point finale et réussie et l'acceptation du prototype mentionné ci-dessus, semblait être la cessation de toutes les activités à Montréal de la REP.

Donc, la société a décidé que la meilleure chose était de se déclarer en faillite volontaire par voie de cession en vertu de la Loi sur la faillite. Cette solution permettrait au syndic responsable de réaliser l'actif de la société et d'en distribuer le produit aux divers créanciers selon les modalités de la Loi sur la faillite.

Par conséquent, le 27 novembre 1975, la société déposa son bilan et M. Peter A. Lawrence du cabinet Coopers and Lybrand de Montréal fut nommé syndic de faillite. Il était chargé de vendre l'actif de la société, de régler un litige en suspens concernant un contrat de mise au point d'équipements de communications militaires avec une importante société américaine, et de prendre en main les poursuites au civil des Fisher. Dans le sens original des objectifs du gouvernement, le syndic reçut l'ordre de prendre toute mesure raisonnable qui permettrait de conserver au Canada la technique REP.

Le 10 décembre 1975, le syndic a demandé avec succès au tribunal supérieur du Québec l'autorisation d'accepter l'offre d'achat de certains actifs de la REP par une société canadienne nouvellement établie. L'objet de la vente était de s'assurer que la technique mise au point par la REP serait maintenue et utilisée au Canada, pour éviter une baisse de la valeur des stocks et de l'équipement et des plaintes en dommages et intérêts découlant de contrats et de garanties.

Since that time, the Trustee has been negotiating with the major U.S. company. A mutually acceptable solution is expected shortly. The civil action against the Fishers remains under active consideration by the Trustee.

In summary, the Government's objectives, in taking control of REP, have been met in two important aspects; continued employment in the Campbellton area, and the retention in Canada of the advanced technology developed by the company. However, due to the reduction in business activity in the electronics industry and particularly in the market for military telecommunications equipment, it was not possible to return REP Limited to a sufficiently attractive position to enable it to be resold as a company to the private sector.

Yours sincerely

T. M. Burns,  
Senior Assistant Deputy Minister,  
Operations.

Depuis lors, le syndic est en négociation avec la grosse société américaine. On prévoit trouver bientôt une solution mutuellement acceptable. Le syndic poursuit toujours l'affaire Fisher.

En résumé, deux des objectifs principaux visés par le gouvernement, en rachetant la REP, ont été atteints: conservation des emplois dans la région de Campbellton, et conservation au Canada de la technique de pointe de la société. Cependant, vu la réduction des activités commerciales dont souffre l'industrie de l'électronique et surtout le marché de l'équipement de télécommunications militaires, il n'a guère été possible de redonner à la REP une position suffisamment bonne pour lui permettre d'être revendue au secteur privé.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le premier sous-ministre adjoint  
des Opérations  
T. M. Burns

## APPENDIX III

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS  
MARCH 4, 1976  
NOTES FOR OPENING STATEMENT BY THE  
AUDITOR GENERAL  
RE FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL  
STUDY

The first formal reference to this study was made in Part VIII of my 1974 Report to the House of Commons and I should like to place on record two quotations from that Report:

The first is: "Evaluation of financial and internal accounting controls is an integral part of all audit programs; it is of fundamental importance in determining the nature and extent of the audit tests included in the programs."

The second is: "This study is considered to be the essential foundation for the development, application and maintenance of adequate and effective audit programs and activities which will reflect fully the results of this special study and which, collectively, will constitute the heart and core of the duties and responsibilities of the Auditor General of Canada to Parliament as set out in the Financial Administration Act."

The Supplement to my 1975 Report is concerned exclusively with the findings and the recommendations based on the first year of the two-year financial management and control study, on which Mr. Robert Dale-Harris, the Director General of the study, will comment shortly. In the first year, 21 departments and 7 agencies were covered. The remaining departments and most of the Crown corporations of which I am the auditor will be covered this year.

The terms of reference for the study are broad. They relate directly to my responsibilities under Section 58 of the Financial Administration Act. Among other things, Section 58 requires the Auditor General to ascertain whether, in his opinion, the rules and procedures applied are sufficient to secure an effective check on revenues, that money has been expended for the purposes for which it was appropriated by Parliament, that essential records are maintained and the rules and procedures are sufficient to safeguard public property.

A fundamental auditing principle dating back for 100 years or more is that the auditor is entitled to rely upon a sound system of internal control and internal check. The key word here is "system". The definition of system in accounting, and therefore auditing, terms is broad. It includes the accounting procedures applying to all types of financial transactions, the nature and quality of the financial reporting system, the costing and budgetary control systems, the nature and extent of internal audits, the structure of organization under which the accounting system operates, the duties, responsibilities and functions of financial and accounting managers and staff, and the qualifications of accounting managers and staff to fulfill adequately the functions assigned to them. The quality of the system and the effectiveness with which it operates is, therefore, of absolutely vital importance to the auditor in deciding on the scope and nature of the work he must undertake.

## APPENDICE III

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS  
LE 4 MARS 1976  
NOTES POUR LA DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE DE  
L'AUDITEUR GÉNÉRAL  
OBJET: ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE  
FINANCIERS

La première référence à cette étude a été faite dans la Partie VIII du rapport que j'ai présenté à la Chambre des communes en 1974, et j'aimerais que deux citations de ce rapport soient consignées:

Premièrement: «L'évaluation des contrôles financiers et des contrôles comptables internes fait partie intégrante de tous les programmes de vérification; elle est essentielle pour définir la nature et la portée des tests de vérifications inclus dans les programmes».

Deuxièmement: «Cette étude doit être le fondement essentiel de l'élaboration, de l'application et du maintien des programmes et d'activités de vérifications suffisantes et efficaces qui reflèteront pleinement le résultat de cette étude spéciale et qui, ensemble, constitueront le noyau des fonctions et des attributions de l'Auditeur général du Canada par rapport au Parlement en vertu de la Loi sur l'administration financière».

Le supplément de mon rapport de 1975 concerne exclusivement les conclusions et les recommandations fondées sur la première des deux années consacrées à l'étude de la gestion et du contrôle financiers sur laquelle M. Robert Dale-Harris, le directeur général de l'étude, fera un bref commentaire. Durant la première année, vingt-et-un ministères et sept agences ont été étudiés. Les autres ministères et la plupart des sociétés de la Couronne desquels je suis le vérificateur seront étudiés cette année.

Le mandat de cette étude est vaste. Il se rapporte directement aux responsabilités qui m'incombent en vertu de l'article 58 de la Loi sur l'administration financière. Entre autres choses, l'article 58 stipule que l'Auditeur général doit déterminer si, à son avis, les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace des revenus, si les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles le Parlement les avaient affectées, si les registres essentiels sont tenus et si les règles et procédures appliquées suffisent à sauvegarder et contrôler les biens publics.

Un principe fondamental de la vérification, datant de 100 ans ou plus, est que l'Auditeur a le droit d'utiliser un bon système de contrôle et de vérification internes. Le mot-clé ici est système. La définition de système dans la comptabilité, et en conséquence la vérification, est étendue. Elle comprend les méthodes de comptabilité s'appliquant à tous les genres de transactions financières, la nature et la qualité des rapports financiers, les systèmes d'établissement des coûts et de contrôle budgétaire, la nature et la portée des vérifications internes, la structure de l'organisation en vertu de laquelle fonctionne le système de comptabilité, les devoirs, responsabilités et fonctions des chefs et du personnel financiers et comptables, et les qualifications de ces personnes pour bien remplir les tâches qui leur sont assignées. La qualité du système et l'efficacité avec laquelle il fonctionne ont donc une importance absolument vitale pour l'auditeur lorsqu'il décide de la portée et de la nature du travail qu'il doit entreprendre.

In 1973, at the time of my appointment, it seemed particularly timely that a thorough-going evaluation of internal financial control throughout the Government of Canada and all of the Crown corporations and agencies for which I have audit responsibilities be undertaken. No similar evaluation had been undertaken since Glassco and his fellow commissioners made their study in the early '60's. Among its objectives were to:

- (1) evaluate the quality of the financial management and control system and whether it was operating effectively.
- (2) on the basis of the evaluation, decide upon the nature and extent of audit programs and tests to be carried out.
- (3) bring to the attention of appropriate Government officials and of the House of Commons any significant deficiencies discovered, together with recommendations to correct them.
- (4) report to the House of Commons on actions planned or undertaken to correct deficiencies and to monitor such actions.
- (5) use the experience gained through this study to shift the emphasis from transaction auditing which had been the basis of audit activities of the Audit Office for many years to the newer approach based on system auditing.

All of these objectives have been or are in the process of being attained.

The Committee has been made aware, both through my 1974 and 1975 Reports and through statements made at previous meetings of the Committee, that the study would not have been possible at this time, nor probably for some years to come, were it not for the great support of the public accounting profession and the 16 firms of chartered accountants who loaned to my Office, for a period of one year or longer commencing September 1974, 34 partners and staff members, headed by Mr. Robert B. Dale-Harris, F.C.A., a senior partner of Coopers & Lybrand, and approximately half that number during the current year to collaborate with my own staff in carrying out this very comprehensive study.

Our finding and recommendation will be commented upon this morning by Mr. Dale-Harris, the Director General of the study. The response of the 28 departments and agencies covered in the first year are on record in the Supplement to my Report. The response of the Government of the numerous findings, observations and recommendations of a government-wide nature that constitute Part X of the main Report, and in more detail in the first ten chapters of the Supplement—126 pages in the English version and 141 pages in the French version—will be made, I understand, at a future meeting of this Committee.

En 1973, au moment de ma nomination, il semblait particulièrement opportun de faire une évaluation complète et permanente du contrôle financier interne de tout le gouvernement du Canada et toutes les sociétés de la Couronne et organismes dont il me faut vérifier les comptes. Aucune évaluation semblable n'a été faite depuis que Glassco et ses collègues commissaires ont fait leur étude au début des années 1960. Suivant les objectifs de cette étude, il fallait:

- (1) évaluer la qualité du système de gestion et de contrôle financiers et déterminer s'il a fonctionné efficacement.
- (2) d'après cette évaluation, décider de la nature et de l'étendue des programmes et tests de vérification qu'il faut appliquer.
- (3) porter à l'attention des fonctionnaires appropriés du gouvernement et de la Chambre des communes toute faiblesse importante, et faire les recommandations qui s'imposent pour corriger la situation.
- (4) faire rapport à la Chambre des communes des mesures prévues ou prises pour corriger ces faiblesses et diriger l'application de ces mesures.
- (5) utiliser l'expérience acquise au cours de cette étude pour mettre plutôt l'accent sur les nouvelles méthodes fondées sur la vérification du système au lieu de la vérification des transactions qui a servi pendant de nombreuses années de base aux activités du Bureau de la vérification.

Tous ces objectifs ont été atteints ou sont en voie de réalisation.

Le comité a appris, à la fois par les rapports de 1974 et 1975 et des déclarations faites à des réunions précédentes de ce Comité, que cette étude n'aurait pas été possible à ce moment, ni probablement pour les quelques années qui viennent, sans le concours important de la profession comptable publique et des 16 sociétés de comptables agréés qui ont prêté à mon bureau, pour un an ou plus à partir de septembre 1974, 34 associés ou membres du personnel, dirigés par M. Robert B. Dale-Harris, F.C.A., associé important de Coopers et Lybrand, et environ la moitié de ce nombre au cours de l'année financière actuelle, pour collaborer avec mon personnel à cette étude très complète.

Nos résultats et recommandations seront commentés ce matin par M. Dale-Harris, directeur général de l'étude. Les réponses de 28 ministères et organismes étudiés au cours de la première année apparaissent à l'annexe de mon rapport. La réponse du gouvernement aux nombreux résultats, observations et recommandations intéressant tout le gouvernement, qui constituent la Partie X du rapport principal et sont expliqués plus en détail dans les dix premiers chapitres de l'annexe qui compte 126 pages en version anglaise et 141 pages en version française, sera donnée, je crois, à une autre réunion de ce comité.

## APPENDIX "JJJ"

NOTES OF MR. DALE-HARRIS PREPARED FOR THE MARCH 4th  
MEETING OF THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Mr. Chairman:

It is an honour for me to be invited here this morning to introduce to the Committee the findings of the Financial Management and Control Study. It is a subject which I believe is of fundamental importance to the character of government in our country. It is also a subject in which I and the 70 professional accountants who worked with me on this Study have developed a keen interest. I think that the support given to this Study by the accounting profession and its endorsement to date by key officials and ministers of the government is tangible evidence of widespread belief in the Auditor General and his statement in paragraph 2. 12 of his Report, which I quote:

*"... From the standpoint of the House of Commons and the Audit Office effective control of the public purse should, in my judgment, be a first objective and priority of government..."*

The principal findings of the Study have been summarized briefly in Part X of the Annual Report of the Auditor General and have been published in detail in the 312-page Supplement of the Report. The purpose of my comments is to help the Members of the Committee cope effectively with this large document.

Initially, I would like to provide the Committee with some background information on how the report was prepared. I then plan to review briefly the contents of the report, so that Members will have an overall appreciation of the scope of the Study and where and how various subjects have been dealt

with. Finally, I would like to make some suggestions to the Committee on those items which, in our view, will be of greatest interest to the Committee and where the energy of the Committee might most effectively be directed.

### Preparation of the Report

In May of 1974 a small nucleus of professionals assembled available background material, and with the aid of a pilot study in the Department of Agriculture, put together an overall plan for the Study, including a 80-page questionnaire identifying most of the issues to be examined.

In September of 1974 all the participants in the Study were provided with a two-week introductory seminar acquainting them with the plan for the Study and certain particulars of financial management in government. Mr. Osbaldeston was one of several senior government officials who addressed the participants at that time and who did much to excite their interest in the subject from the outset.

Fourteen study teams then set out to examine the various departments and agencies. Each study team consisted of a partner and manager from a national firm of chartered accountants, plus a staff member of the Audit Office.

Because of the variety in the nature of government operations, each study team had to adapt our overall terms of reference to the particular department or agency under review in light of the objectives and time-frame for the Study as a whole. The examinations started with interviews with key financial and

operating managers, based on our questionnaires, and extended into the examination of documents and transactions only to the extent necessary to understand more fully identified problem areas. For example:

- (a) Weaknesses and anomalies were identified in the systems of resource allocation, but the study teams did not search out instances where improper decisions may have resulted, and
- (b) weaknesses were also identified in the systems for controlling payrolls but the study teams did not extend their examination to find specific cases of fraud or error.

A long-form report was prepared for each department or agency. Generally, these reports consisted of from 50 to 100 pages. Drafts of these reports were first reviewed internally by a senior staff member or a senior consultant performing an edit, challenge and quality control function. The edited drafts were then submitted to departments for review to ensure that they were factually correct. Reports were then reviewed by the Auditor General or myself and sent directly to deputy heads.

These long-form reports vary in style and emphasis in accordance with the approach of the authors and the nature of the problems dealt with. What became most apparent from the long-form reports was the clear pattern of weaknesses emerging from almost all of the departmental studies.

The long-form reports were then summarized into very concise *précis* of the points raised and the responses thereto by deputy heads. These *précis* should facilitate for all parties the review of these findings and monitoring of corrective action. The *précis* were published as an Appendix to the Supplement of the Annual Report because they complement the government-wide findings with factual illustrations at a departmental level of the problems discussed in general terms across government. In many cases the Committee would probably find it difficult to grasp the significance of the matters raised in the departmental *précis* without obtaining a further explanation of the issues and the departments' elaboration of their responses.

The first wave of 14 departmental studies was generally completed during the months of December 1974 through February 1975.

We began to prepare our government-wide report in February 1975 while studies in the second wave of departments were in progress. In March of 1975 we presented the government with preliminary indications of our findings and recommendations. In succeeding months, several updated drafts of the report were prepared and these drafts were reviewed with the government officials concerned, primarily to ensure the factual accuracy of our findings.

A complete draft report was presented to selected officials of the government in July.

The report includes approximately forty-six recommendations. Some of these recommendations are administrative in nature but most deal with fundamental concepts. They are intended to focus the attention of the government and this Committee on the important issues requiring correction.

However, having said that, for every recommendation in the report we have made positive suggestions indicative of the type of corrective action that in our view is feasible and appropriate. In many cases alternative means for correcting deficiencies may exist. The ultimate choice rests with the government. The Office of the Auditor General will be able to monitor the success or failure of corrective action taken.

Contents of the Report

If the Members of the Committee would refer to their copy of the Supplement, I would now like to briefly run through the contents of the Report.

Pages 1 through 20 of the Supplement are a direct reproduction of Part X of the Main Report and a convenient summary. The headings and the italicized recommendations in Part X are a complete and exact duplicate of the main headings and recommendations included in chapters I through X of the Supplement.

In paragraph 3 of page 1 of the Supplement is a sentence which has captured a great deal of attention:

*"The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control system of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness".*

I assure you, gentlemen, that this statement was given careful consideration by the Auditor General, myself and most of the participants in the Study. It represents the collective judgment of over 70 professional accountants.

The statement also invites the question of what, if any, are acceptable standards. There are many situations where the traditional standards of the private sector are fully applicable to government. This is particularly so in the case of disbursements, payrolls, revenues, inventories and other assets and liabilities. The private sector standards are less directly applicable to the subject of resource allocation, budgetary control and disclosure of financial

information within government. Much remains to be done to develop and articulate these standards for government more definitively. However, at present it is readily evident that the government is not effectively adhering to its own standards as set out in existing manuals and documentation.

Paragraph 4 is a capsule of the findings of the Study.

Under the heading Estimates and Public Accounts (Chapter II) . . .

Paragraph 6 deals with the Estimates. It highlights some of the changes made in the past 10 years and states in the second and third sub-paragraphs:

*"The present Estimates demonstrate that a significant loss of information results when standardization is carried too far. In making the changes Treasury Board, while attempting to improve the previous presentation, appears to have given insufficient attention to financial control."*

*"Present practices lead to uncertainty concerning the nature of the expenditures that appropriations are intended to cover".*

Paragraph 7 points out some of the deficiencies in both the format and content of the Public Accounts and emphasises in the third sub-paragraph that . . .

*"A more adequate and consistent accounting would be rendered to Parliament if a single central agency were responsible for the form of the Estimates and the Public Accounts".*

Under the heading Allocation of Resources (Chapter III) . . .

Paragraph 9 identifies the lack of clearly perceived objectives at all levels of management and states in the third sub-paragraph that . . .

*"Program Forecasts submitted to Treasury Board Secretariat often reflect an aggregation of the priorities of individual managers rather than a unified response to priorities of the government or of senior departmental management".*

Paragraph 10 points out that many departments, without success, try to use the program forecasts, prepared 15 months before the fiscal year begins, as the basis for attempting to hold managers accountable.

Paragraph 12 states that ...

*"Major portions of existing programs are not automatically subjected to a regular program review..."*

Paragraph 13 states that ...

*"Many departments prepare Program Forecasts without a realistic assessment of the chances of filling new positions. As a result they may have funds available for other purposes, reducing the need to exercise close budgetary control".*

Paragraph 14 states that ...

*"It appears that the staff of the Treasury Board's Program Branch lacks time and training to insist that departments develop proper cost-classification systems, and that departments may not be unhappy with a program and activity structure which results in the funds they need being provided with minimal disclosure of what they are to be used for".*

Paragraphs 15 to 18 outline some of the administrative, staffing and communications weaknesses of the Treasury Board.

Paragraph 19 cites the failure of departments to review the rates of fees and charges for services provided to the public.

Under the heading **Budgetary Control (Chapter IV)**....

Paragraph 20 indicates that allotment control is not being used as a technique for ensuring that funds intended for one specific purpose, in terms of program activities, are not used for something else.

Paragraphs 22, 23 and 24 refer to the failure of departments to introduce budgetary control and financial reporting systems which would enable comparison of planned and actual costs with planned and actual results. There has been little necessity and a lack of incentive to introduce such systems which reflects the attitude that funds have been readily available.

Paragraph 25 states that ...

*"The Treasury Board Program Branch has no formal system, other than the quarterly manpower reports, for carrying out its assigned responsibility to 'ensure effective expenditure management including the monitoring of expenditures against authorized allotments; the utilization of authorized man-years; the organization and management of allocated resources; and the program results achieved in accordance with implementation plans'."*

Under the heading **Accounting Systems (Chapter V)**....

Paragraph 26 discusses the dissatisfaction of departments with the financial reporting services now provided by the Department of Supply and Services and states that:

- liaison between departments and DSS has been ineffective;
- the system is incapable of adapting quickly to changes;
- data input to the system is not adequately controlled and errors remain uncorrected for some time;

- report distribution is awkward and unreliable;
- information reported is neither timely nor accurate.

*These deficiencies, are generally acknowledged by DSS and it has plans for overcoming them based on the existing centralized approach to processing. However, the extent of departmental duplication which is now apparent and other factors indicate that it would be preferable to introduce a greater degree of decentralization of accounting functions. "*

Paragraph 27 deals with difficiencies in the control and accounting for payrolls.

Under the heading Financial Controls (Chapter VI)...

Paragraphs 28 through 31 deal with the general lack of basic internal checks and accounting controls, such as the segregation of duties, that are needed to ensure that financial transactions are being properly authorized and correctly accounted for. Paragraph 28 states that ...

*"The effectiveness of financial control systems is overly dependent on the experience and integrity of the employees involved and on inefficient and repetitive checking. These weaknesses result in incomplete or inaccurate information and in inadequate protection against fraud and error".*

Under the heading Internal Audit (Chapter VII)...

Paragraph 32 deals with the inadequacy of the scope of this function in departments.

Under the heading Financial Staff (Chapter VIII)...

Paragraphs 33, 34 and 35 point out problems in the Financial Community caused by shortcomings of the personnel classification systems, high staff turnover, and a lack of professionalism, leadership, training and career planning. Because the financial community is such a widely dispersed heterogeneous group, there has in the past been little likelihood of maintaining any sustained and consistent effort to improve the applied standards of financial management.

Under the heading Responsibility for Financial Management and Control within Departments (Chapter IX)...

Paragraphs 36, 37 and 38 deal with the low priority given to financial control in the organization structure of many departments, with the lack of direction of the financial function within departments, and with the narrow role frequently assumed by, or given to, financial officers.

Paragraph 39 discusses the very positive role that a central agency can play in counselling deputy heads on the appointment of senior financial officers. The report states that ...

*"Deputy heads should have the right to say who should advise them, but the appointment of a senior departmental finance officer who has the confidence of those best able to judge his competence in financial matters, in no way erodes the deputy head's authority but gives him a better resource with which to discharge his responsibilities".*

Under the heading of the Need for Stronger Central Direction (Chapter X)...

Paragraph 40 points out that responsibility for Financial Management is now shared by deputy heads with a trichotomy of Central Agencies, the Treasury Board, the Departments of Supply and Services and of Finance.

This situation has caused much uncertainty. Each of these agencies now has other very substantial priorities and it is evident that financial controls have been neglected.

Almost all of the weaknesses raised in this report indicate a lack of leadership and central direction. To state it concisely, there is now a void in the existing organization of financial responsibilities of the government. This void at the central agency level is reflected down through the entire system.

I do apologize if the Members of the Committee found this factual review of the observations of the Study to be rather dry and lengthy. However, I believe that this is important for the Committee to have an overall appreciation of our findings before entering into discussions of alternative solutions.

You may also now appreciate more fully how the chapters of the report are mutually interdependent and should not be dealt with, and cannot be remedied, on a piece-meal basis. Corrective action needs to be taken on all fronts almost simultaneously.

The Estimates are the visible end product of the resource allocation system, the basis of the budgetary control system and the basis for maintaining the accountability of government to Parliament in the Public Accounts. The accounting and financial reporting systems are the means of accumulating historical costs and quantitative data needed as input to the resource allocation and budgetary control systems. Financial controls and internal audit are the means of ensuring the completeness and integrity of data in the financial reporting systems. The systems of organization provide the means for accomplishing all of the above.

I do not want to play down the importance of any of the recommendations in the report, as they are all critical to the development of acceptable standards of control.

However, I would suggest that the Committee focus its attention on three fundamental issues:

1. The form of the Estimates
2. Budgetary Control, and
3. Organization

The Estimates establish the basis on which Parliament holds the government accountable. By osmosis, if you will, the Estimates also set the standards on which senior managers hold their subordinates accountable. The Estimates are now so general in form and aggregate in content that the concepts of budgetary control and accountability, in any effective context, have virtually been lost.

The budgetary systems of most departments appear to have a very restricted purpose: to obtain funds for the department and to identify when and where expenditures might exceed allotments. The systems can be described very briefly.

Approximately 15 months before the year begins, middle level operating managers are requested to prepare their program forecasts. Program forecasts are expressed in terms of the ongoing costs of activities included in the next year's Estimates plus any new activities to be introduced. During the process of aggregating program forecasts for the department, there may be some editing, challenge and adjustment of its contents but usually this is performed by relatively junior financial officers who do not have the knowledge or supporting information to spot anything but the most incompatible or foolish requests for funds. The emphasis of the review is on incremental costs with little need for explaining the precise objectives or merits of ongoing programs or the way programs are being managed. There is no effective check to restrain the demands for funds and virtually no attempt to ensure that expenditure forecasts are explainable

in terms of past experience, realistic staffing plans, reliable quantitative measurements or expected results. Deputy heads frequently only review the summary schedules of the forecasts to ensure that the program increases appear adequate and reasonable. Treasury Board program officers may review, edit and alter departmental submissions but they, too, concentrate their efforts on cost increases and appear to have very limited knowledge and information of the details of departmental objectives, ongoing operations and costs.

Program expenditure limits are reported to the departments in August and after re-examination by Departments are reflected in the Estimates. Most responsibility centres are allocated a budget based on their program forecast of the previous January. As budgets are developed from data provided 15 months previously, few managers begin the fiscal year with a realistic budget and there is therefore no legitimate basis for holding managers accountable.

An effective system of budgetary control depends on a clearly understood set of objectives, expressed quantitatively wherever possible, and a well thought out and realistic estimate of costs and performance for the periods in which expenditures will take place as well as complete, reliable and timely historical information on expenditures and performance so that each manager can be held properly accountable throughout the year.

Organization matters are the third issue of great importance. We have recommended a consolidation of responsibilities and we suggest that this should be within a central agency under an officer to be designated as the senior financial officer for the government.

His specific title is of secondary importance provided that he or she has the credibility and authority to command the respect of all deputy heads and to provide leadership to the financial community.

The degree of acceptance or rejection of the final recommendation of our report stated in paragraph 40 of Part X will, in our view, determine whether or not it is feasible to achieve substantial improvement in the standards of financial management and control across government within a foreseeable time frame.

This key recommendation is expressed as follows:

*"All the recommendations in this report have as their objective the improvement of financial controls. The more significant ones, either specifically or by implication, recognize the need for a central agency to supply overall direction. It is clear that if controls are to be co-ordinated and are to operate effectively, responsibility for the following activities should be clarified and unified wherever possible;*

- *recommending government policies, directives and guidelines in the area of financial management and control, and providing interpretations thereof;*
- *advising on the form of the Estimates and Public Accounts;*
- *assessing departmental program and activity structures, and cost and other measurement systems in support of them;*
- *approving and monitoring departmental budgetary control, financial reporting and financial control systems;*
- *providing analyses of variances between planned and actual financial performance;*
- *establishing standards for and monitoring internal audit practices within departments agencies;*
- *establishing the accounting practices governing the financial statements and Public Accounts of Canada; and*
- *assisting the Public Service Commission in the selection, training and career development of financial staff.*

Our other organizational recommendations are designed to ensure that financial management is established and maintained as a clearly identified priority throughout the public service. We are expecting to ensure that there is a clear sense of direction, responsibility, leadership, career pattern and professionalism permeating down from the senior financial officer of government to all persons performing financial functions in departments and agencies.

As the Auditor General stated in Paragraph 2.14 of his Report:

*"Proposals put forward to make central direction of financial management and control processes more effective, and to strengthen the role of financial officers within departments and agencies are not intended in any way to revert to the situation that existed prior to the Glassco-instigated shift in responsibility to departmental management. Rather they are intended to provide a means for making such managers adequately accountable for the extensive financial authorities granted to them by Parliament and by the government".*

As a closing comment, the present weaknesses in financial management and control have been outlined in considerable detail in the Supplement to the Annual Report. Through most of our recommendations we have attempted to focus attention on the shortcomings set forth in a comprehensible and manageable way. The specific recommendations are only suggestions of how these deficiencies can best be remedied.

After this lengthy report, Members of the Committee might well ask the question, "What went wrong?" In this regard it is relevant to note that virtually all of the observations and recommendations in our report were provided for, to a greater or lesser extent, by the Glassco Commission in 1962. Our recommendations are consistent with Glassco in that they vary only in emphasis

and degree of detail. The evidence indicates that those responsible chose not to emphasize or implement most of the control-oriented recommendations. There does not seem to have been any effective force or influence to ensure that this type of control was implemented in concept and in practice.

Thank you, Mr. Chairman.

## APPENDICE «JJJ»

NOTES DE M. DALE-HARRIS EN VUE DE LA SÉANCE DU 4 MARS  
DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Monsieur le président,

C'est un honneur pour moi que d'être invité ici ce matin pour vous présenter les conclusions de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. C'est un sujet qui, à mon avis, revêt une importance fondamentale en ce qui touche la nature du gouvernement de notre pays. C'est aussi un sujet à l'égard duquel moi-même et les 70 comptables professionnels qui ont collaboré à l'Étude nourissons un vif intérêt. L'appui que la profession comptable a donné à cette Étude et l'empressement avec lequel les principaux fonctionnaires et ministres du gouvernement y ont souscrit constituent une preuve tangible de la confiance sans réserve que l'on accorde à l'Auditeur général et de la foi qu'on ajoute au paragraphe 2.12 de son Rapport, lorsqu'il dit:

*"... du point de vue de la Chambre des communes comme du Bureau de la vérification, il reste, à mon avis, qu'un contrôle efficace de l'emploi des deniers publics devrait constituer l'un des premiers objectifs et une priorité du gouvernement..."*

Les principales conclusions de l'Étude ont été résumées brièvement dans la partie X du Rapport annuel de l'Auditeur général et elles figurent en détail dans le Supplément de 344 pages du Rapport. Mes commentaires ont pour objet d'aider les membres du Comité à s'y retrouver dans ce volumineux document.

Pour commencer, j'aimerais fournir au Comité des renseignements de base sur la genèse du rapport. Ensuite, je me propose de passer brièvement en revue le contenu du rapport, de façon que les membres aient un aperçu général de la portée de l'Étude, et qu'ils sachent où et comment les divers sujets sont traités. Enfin, je voudrais faire quelques suggestions sur les points qui, à notre avis, seront du plus grand intérêt pour le Comité et sur lesquels celui-ci pourra concentrer son énergie le plus efficacement.

### Préparation du Rapport

En mai 1974, un petit noyau de professionnels a rassemblé les éléments de base disponibles, et au moyen d'une étude pilote effectuée au ministère de l'Agriculture, ils ont élaboré un plan d'ensemble pour l'Étude, y compris un questionnaire de 80 pages ayant pour objet de déterminer la plupart des questions qu'il convenait d'étudier.

En septembre 1974, tous les participants à l'Étude ont eu l'occasion d'assister à un colloque préliminaire de deux semaines, pendant lequel on les a familiarisés avec le plan de l'Étude et certaines particularités de la gestion financière au sein des services de l'État. M. Osbaldeston était parmi les divers hauts fonctionnaires fédéraux qui ont alors adressé la parole aux participants et qui ont contribué, dans une large mesure, à susciter leur intérêt à l'égard du sujet dès le début.

Quatorze équipes d'étude ont ensuite entrepris d'examiner les divers ministères et organismes. Chaque équipe comprenait un associé et un gestionnaire d'un cabinet d'experts comptables d'envergure nationale, plus un membre du personnel du Bureau de la vérification.

En raison de la nature variée des opérations gouvernementales, chaque équipe a dû adapter notre mandat général au ministère ou à l'organisme étudié, à la lumière des objectifs et du calendrier prévus pour l'ensemble de l'Étude. Les examens ont commencé par des entrevues avec les gestionnaires financiers et d'exécution clés, fondées sur nos questionnaires, puis ils se sont étendus à des documents et à des opérations uniquement dans la mesure où l'exigeait une compréhension plus approfondie des problèmes cernés. Par exemple:

- a) des faiblesses et des anomalies ont été décelées dans les systèmes d'affectation des ressources, mais les équipes d'étude n'ont pas cherché les cas où des décisions erronées peuvent en être résultées, et
- b) des faiblesses ont également été découvertes dans les systèmes servant au contrôle des listes de paie, mais les équipes n'ont pas cherché à trouver des cas précis de fraude ou d'erreur.

Un rapport détaillé a été rédigé à l'égard de chaque ministère ou organisme. En général, ces rapports comportaient de 50 à 100 pages. En premier lieu, des versions préliminaires de ces rapports ont été étudiées en régie interne par un cadre supérieur du Bureau ou par un consultant principal exerçant un rôle de reviseur, de critique et de contrôleur de la qualité. On a ensuite soumis aux ministères et organismes les versions revisées pour s'assurer qu'elles reflétaient bien la réalité. Enfin, les rapports ont été examinés par l'Auditeur général ou moi-même, puis envoyés directement aux sous-ministres.

Le style de ces rapports détaillés et les points sur lesquels on y insiste varient selon l'approche adoptée par les auteurs et la nature des problèmes traités. Ce qui s'est le plus nettement dégagé des rapports détaillés, c'est une image claire des faiblesses que presque toutes les études portant sur les ministères et organismes mettaient en relief.

Les rapports détaillés ont ensuite été condensés en résumés très précis des points soulevés et des réponses qu'y ont apportées les sous-ministres. Ces résumés devraient faciliter à tous les intéressés l'étude des conclusions en cause et la surveillance des mesures correctives prises. Nous avons publié ces résumés en annexe au Supplément du Rapport annuel parce qu'ils ajoutent aux conclusions applicables à l'ensemble des services de l'Etat des exemples concrets qui illustrent, au niveau ministériel, les problèmes examinés en termes généraux pour l'ensemble de l'Administration fédérale. Dans bien des cas, le Comité aura probablement du mal à saisir l'importance des questions soulevées dans les résumés ministériels, à moins d'obtenir une explication supplémentaire de ces questions et des précisions des ministères touchant leurs réponses.

Les 14 premières études des ministères et organismes ont été effectuées, de façon générale, entre décembre 1974 et février 1975.

Nous avons commencé à établir le rapport visant l'ensemble des services de l'Etat en février 1975, pendant que la seconde série d'études des ministères était en cours. En mars 1975, nous avons présenté au gouvernement des indications préliminaires concernant nos conclusions et recommandations. Au cours des mois suivants, plusieurs versions à jour du rapport ont été rédigées, puis nous les avons examinées avec les plus hauts fonctionnaires concernés, surtout pour vérifier la précision factuelle de nos conclusions.

Une version complète du rapport a été présentée à certains hauts fonctionnaires du gouvernement en juillet.

Le rapport renferme environ quarante-six recommandations. Quelques-unes sont de caractère administratif, mais la plupart portent sur des concepts fondamentaux. Elles visent à attirer l'attention du gouvernement et de votre comité sur les points importants qui exigent des mesures correctives.

Cela dit, toutefois, nous avons fait à l'égard de chaque recommandation du Rapport des suggestions positives indiquant le genre de mesures correctives qui, à notre avis, sont réalisables et appropriée. Dans bien des cas, il peut exister d'autres moyens de corriger les lacunes signalées. En définitive, c'est au gouvernement qu'il appartient de choisir. Le Bureau de l'Auditeur général sera en mesure de surveiller le succès ou l'échec des mesures correctives adoptées.

Contenu du Rapport

Si les membres du Comité veulent bien se reporter à leur exemplaire du Supplément, je vais maintenant parcourir brièvement le contenu du rapport.

Les pages 1 à 20 du Supplément constituent une reproduction exacte de la partie X du Rapport principal et elles en donnent un résumé commode. Les rubriques et les recommandations en italiques de la partie X reprennent intégralement le texte des principales rubriques et recommandations comprises dans les chapitres I à X du Supplément.

Au paragraphe 3 de la page 1 du Supplément figure une phrase qui a beaucoup retenu l'attention:

*"Une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière."*

Soyez assurés, messieurs, que l'Auditeur général, moi-même et la plupart de ceux qui ont participé à l'Etude ont examiné cette déclaration avec soin. Elle représente le jugement collectif de plus de 70 comptables professionnels.

Cette déclaration invite aussi à s'interroger sur ce qui peut constituer des normes acceptables, s'il en est. Dans de nombreux cas, les normes traditionnelles du secteur privé s'appliquent parfaitement aux services de l'État. C'est vrai en particulier des décaissements, des listes de paie, des revenus, des stocks et autres éléments d'actif et de passif. Les normes du secteur privé s'appliquent moins directement à l'affectation des ressources, au contrôle budgétaire et à la divulgation des renseignements financiers au

sein de l'Administration fédérale. Il reste beaucoup à faire pour élaborer et énoncer plus définitivement les normes nécessaires aux services de l'État. Toutefois, il est tout à fait évident qu'à l'heure actuelle l'Administration fédérale ne s'en tient pas effectivement à ses propres normes, telles qu'on les trouve dans les guides et les documents existants.

Le paragraphe 4 est un condensé des conclusions de l'Étude.

Sous la rubrique Budget des dépenses et Comptes publics (Chapitre II)....

Le paragraphe 6 traite du Budget des dépenses. Il met en lumière quelques-uns des changements intervenus ces 10 dernières années et précise, aux deuxième et troisième alinéas:

*"Le Budget des dépenses, sous sa forme actuelle, montre qu'une normalisation trop poussée se traduit par une perte notable d'information. En apportant les changements précités, le Conseil du trésor, tout en s'efforçant d'améliorer la forme du Budget, ne semble pas avoir accordé toute l'attention voulue au contrôle financier."*

*"Les pratiques actuelles ne permettent pas de connaître avec certitude la nature des dépenses que les crédits sont censés couvrir."*

Le paragraphe 7 signale quelques-unes des lacunes de forme et de fond des Comptes publics et souligne, au troisième alinéa, que...

*"Si un seul organisme central était chargé d'établir la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics, il serait possible de rendre au Parlement des comptes plus appropriés et plus homogènes."*

Sous la rubrique Affectation des ressources (Chapitre III) ....

Le paragraphe 9 constate l'absence d'objectifs clairement perçus aux divers niveaux de la gestion et il précise, au troisième alinéa, que ...

*"Les prévisions de programme présentées au Secrétariat du Conseil du trésor ne constituent souvent qu'une agrégation des priorités des divers gestionnaires, et non une réponse unifiée des objectifs du gouvernement ou de la haute direction du ministère."*

Le paragraphe 10 signale que de nombreux ministères essaient, sans succès, de se fonder sur ces prévisions de programme, préparées jusqu'à 15 mois avant le début de l'année financière, pour obliger les gestionnaires à rendre des comptes.

Le paragraphe 12 porte que ...

*"Une importante partie des programmes actuels ne fait pas automatiquement l'objet d'un examen..."*

Le paragraphe 13 mentionne que ...

*"Nombre de ministères établissent leurs prévisions de programme sans avoir évalué de façon réaliste les possibilités de pourvoir aux nouveaux postes. Ainsi ils peuvent disposer de fonds pour d'autres fins, ce qui réduit la nécessité d'un contrôle budgétaire étroit."*

Le paragraphe 14 porte que ...

*"Le personnel de la direction des programmes du Conseil du trésor manque, semble-t-il, du temps et de l'expérience voulus pour obtenir que les ministères élaborent de bons systèmes de catégorisation des coûts; il semble aussi que les ministères ne sont peut-être pas mécontents d'une structure de programmes et d'activités qui leur assure les fonds dont ils ont besoin, en n'ayant à donner qu'un minimum d'indications sur leur emploi futur."*

Les paragraphes 15 à 18 indiquent quelques-unes des faiblesses du Conseil du trésor en matière d'administration, de dotation en personnel et de communications.

Le paragraphe 19 note que les ministères omettent de revoir le tarif ou les frais des services qu'ils assurent au public.

Sous la rubrique Contrôle budgétaire (Chapitre IV) ...

Le paragraphe 20 indique que le contrôle des affectations n'est pas utilisé comme technique permettant de s'assurer que les fonds destinés à une fin précise, en termes d'activités de programme, ne servent pas à d'autres fins.

Les paragraphes 22, 23 et 24 mentionnent que les ministères omettent d'adopter des systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers qui leur permettraient de comparer les coûts prévus et les coûts réels avec les résultats prévus et les résultats réels. Il n'y a guère eu de nécessité d'adopter de tels systèmes et guère d'incitation à le faire, ce qui s'explique par le fait que les fonds paraissaient faciles à obtenir.

Le paragraphe 25 précise ...

*"La direction des programmes du Conseil du trésor ne possède aucun système officiel, sauf les rapports trimestriels sur la main-d'oeuvre, pour s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe d'assurer une gestion efficace des dépenses, y compris le contrôle des dépenses en fonction des allocations fixées, l'utilisation des années-hommes autorisées de l'organisation de la gestion des ressources affectées et des résultats de programme obtenus en conformité avec les plans de mise en oeuvre".*

Sous la rubrique Systèmes comptables (Chapitre V) ...

Le paragraphe 26 examine le mécontentement des ministères au sujet des services de rapports financiers que leur fournit présentement le ministère des Approvisionnements et Services et du double emploi considérable des systèmes dans les ministères. Il précise que:

- *La liaison entre les ministères et le ministère des Approvisionnements et Services n'a pas été efficace;*
- *Le système est lent à s'adapter aux changements;*

- *il ne permet pas de contrôler suffisamment les données d'entrée, et les erreurs persistent pendant quelque temps;*
- *la diffusion des rapports est lente et peu sûre; et*
- *les renseignements fournis sont inopportuns ou inexacts.*

*"Bien qu'un bon nombre ne lui soient pas entièrement attribuables, le M.A.S. reconnaît généralement ces problèmes, et il a arrêté des plans pour les résoudre, en s'inspirant de la formule de centralisation actuelle du traitement. Cependant, étant donné l'étendue du double emploi constaté dans les ministères et d'autres considérations il serait préférable de décentraliser davantage les fonctions comptables."*

Le paragraphe 27 traite des lacunes du contrôle et de la comptabilité des feuilles de paie.

Sous la rubrique Contrôles financiers (Chapitre VI) ...

Les paragraphes 28 à 31 portent sur le manque général de vérifications internes et de contrôles comptables fondamentaux, telle que la séparation des tâches, qui s'imposent si l'on veut s'assurer que les opérations financières sont convenablement autorisées et correctement comptabilisées. Le paragraphe 28 précise que ...

*"L'efficacité des systèmes de contrôle financier dépend trop de l'expérience et de l'intégrité des employés en cause et de vérifications peu efficaces et répétitives. Ces faiblesses donnent lieu à une information incomplète ou inexacte et à un manque de protection contre les fraudes et les erreurs."*

Sous la rubrique Vérification interne (Chapitre VII) ...

Le paragraphe 32 traite de l'insuffisance de la portée de cette fonction dans les ministères.

Sous la rubrique Personnel financier (Chapitre VIII) ...

Les paragraphes 33, 34 et 35 attirent l'attention sur les problèmes que connaît l'administration financière par suite des insuffisances

des systèmes de classification du personnel, de la forte rotation du personnel et d'un manque de professionnalisme, de leadership, de formation des agents et de planification des carrières. Étant donné que les agents financiers forment un groupe très dispersé et hétérogène, on n'a guère eu dans le passé la possibilité de poursuivre des efforts soutenus et uniformes pour améliorer les normes appliquées à la gestion financière.

Sous la rubrique Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères (Chapitre IX) ...

Les paragraphes 36, 37 et 38 traitent de la faible priorité que l'on accorde au contrôle financier dans la structure organisationnelle de bien des ministères, ainsi que du manque de direction de la fonction financière au sein des ministères et du rôle étroit que, dans bien des cas, l'on confie aux agents financiers ou que ceux-ci sont appelés à jouer.

Le paragraphe 39 examine le rôle très positif qu'un organisme central pourrait jouer comme conseiller des sous-ministres en ce qui touche la nomination des fonctionnaires supérieurs des finances. Le rapport précise que ...

*"Les sous-chefs devraient avoir le droit de désigner leurs conseillers. Néanmoins, la nomination d'un fonctionnaire supérieur des finances ayant la confiance de ceux qui sont les plus aptes à évaluer sa compétence en matière financière, ne diminue en rien l'autorité du sous-chef; au contraire, il fournit à celui-ci un meilleur moyen de s'acquitter de ses responsabilités."*

Sous la rubrique Besoin d'une direction centrale plus ferme (Chapitre X) ...

Le paragraphe 40 fait observer que la responsabilité de la gestion financière est présentement partagée par les sous-ministres avec une

trichotomie d'organismes centraux, à savoir le Conseil du trésor, le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Finances.

Cette situation a suscité beaucoup d'incertitude. Chacun de ces organismes a maintenant d'autres priorités très importantes, et il est évident que les contrôles financiers ont été négligés.

Presque toutes les faiblesses signalées dans ce rapport indiquent un manque de leadership et de direction centrale. En termes plus précis, il existe à l'heure actuelle un vide dans l'organisation des responsabilités financières des services de l'État. Ce vide au niveau des organismes centraux se fait sentir d'un bout à l'autre du système.

Sans doute cette revue objective des observations de l'Étude vous paraît-elle aride et fastidieuse, et je m'en excuse. Cependant, il est important, à mon avis, que le Comité se fasse une idée d'ensemble de nos conclusions avant d'aborder l'examen des solutions de rechange.

Vous pouvez aussi mieux vous rendre compte maintenant de l'interdépendance des chapitres du rapport et comprendre qu'on ne saurait les examiner par bribes ni proposer des solutions fragmentaires. Il faut adopter des mesures correctives sur tous les fronts presque simultanément.

Le Budget des dépenses constitue le produit final et manifeste du système d'affectation des ressources, le fondement du système de contrôle budgétaire et la base permettant de maintenir la responsabilité du gouvernement envers le Parlement dans les Comptes publics. Les systèmes de comptabilité et de rapports financiers permettent d'accumuler des données chronologiques sur les coûts ainsi que les données quantitatives nécessaires à l'alimentation des systèmes d'affectation des ressources et de contrôle budgétaire. C'est

au moyen des contrôles financiers et de la vérification interne que l'on peut s'assurer de l'intégralité et de la justesse des données destinées aux systèmes de rapports financiers. De leur côté, les systèmes d'organisation fournissent le moyen d'accomplir tout ce qui précède.

Je ne veux pas minimiser l'importance de l'une ou l'autre des recommandations du rapport, car elles sont toutes essentielles à la formulation de normes de contrôle acceptables.

Néanmoins, j'invite le Comité à centrer son attention sur trois questions fondamentales:

1. La forme du Budget des dépenses
2. le contrôle budgétaire, et
3. l'organisation

Le Budget des dépenses constitue la base sur laquelle le Parlement se fonde pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Par un phénomène d'osmose, si l'on veut, le Budget des dépenses fournit aussi les normes permettant aux cadres supérieurs de tenir leurs subordonnés responsables de leurs actes. A l'heure actuelle, le Budget des dépenses revêt une forme si générale, et son contenu est si agrégatif, que les concepts de contrôle et de responsabilité, dans n'importe quel contexte réel, sont pour ainsi dire perdus.

Les systèmes budgétaires de la plupart des ministères semblent avoir un but très restreint, celui d'obtenir des fonds pour le ministère et d'indiquer quand et où les dépenses risquent de dépasser les affectations. On peut décrire ces systèmes très brièvement.

Environ 15 mois avant le début de l'année financière, les cadres d'exécution moyens sont priés d'établir leurs prévisions de programme.

Les prévisions de programme sont formulées en termes de coûts courants des activités comprises dans le Budget des dépenses de l'année suivante, plus celui de toute nouvelle activité devant y être incorporée. Au cours du processus de rassemblement des prévisions de programme du ministère, il peut arriver que l'on procède à une certaine révision, à un certain examen critique et à un certain rajustement du contenu des prévisions, mais en général ce travail est confié à des agents financiers relativement subalternes qui n'ont pas les connaissances ou l'information d'appui pour déceler autre chose que les demandes de fonds les plus incompatibles ou les plus extravagantes. L'examen porte surtout sur les accroissements de coûts sans qu'il ne soit guère nécessaire d'expliquer les objectifs précis ou le bien-fondé des programmes en cours, ou encore la façon dont les programmes sont administrés. Il ne s'exerce pas de contrôle efficace visant à restreindre les demandes de fonds, et l'on ne cherche à peu près pas à s'assurer que les prévisions de dépense sont justifiables à la lumière de l'expérience acquise, d'un plan réaliste de dotation en personnel, de mesures quantitatives fiables ou des résultats escomptés. Souvent, les sous-ministres se bornent à examiner le sommaire des prévisions pour s'assurer que les accroissements de programme semblent suffisants et raisonnables. Les agents de programme du Conseil du trésor peuvent étudier, reviser et modifier les propositions budgétaires des ministères, mais ils concentrent eux aussi leurs efforts sur les accroissements de coûts et ils semblent avoir très peu de connaissances et d'information touchant le détail des objectifs, des opérations en cours et des coûts des ministères.

Les limites des dépenses afférentes aux programmes sont communiquées aux ministères en août et, après un nouvel examen par les ministères, elles

se traduisent dans le Budget des dépenses. La plupart des centres de responsabilité se voient attribuer un budget fondé sur leurs prévisions de programme du mois de janvier précédent. Etant donné que des budgets sont élaborés à partir de données fournies 15 mois plus tôt, peu de gestionnaires commencent l'année financière avec un budget réaliste, de sorte que l'on n'a pas de fondement légitime pour obliger les gestionnaires à rendre des comptes.

Tout système efficace de contrôle budgétaire dépend d'un ensemble d'objectifs clairement compris, exprimés autant que possible en termes quantitatifs, d'une estimation réfléchie et réaliste des coûts et du rendement pour les périodes au cours desquelles les dépenses auront lieu, de même que d'une information chronologique complète, fiable et opportune touchant les dépenses et le rendement, de manière que l'on puisse tenir chaque gestionnaire convenablement responsable tout au long de l'année.

Les questions d'organisation constituent le troisième point de grande importance. Nous avons recommandé une consolidation des responsabilités et nous suggérons que celles-ci soient placées sous l'autorité d'un unique organisme central dirigé par un agent qui pourrait porter le titre de chef de l'administration financière du gouvernement. Son titre exact est d'importance secondaire; ce qui compte c'est que la personne choisie ait la crédibilité et l'autorité nécessaires pour commander le respect de tous les sous-chefs et pour exercer un authentique leadership sur l'administration financière.

La mesure dans laquelle la dernière recommandation de notre rapport, énoncée au paragraphe 40 de la Partie X, sera acceptée ou rejetée déterminera, à notre avis, s'il est possible ou non d'améliorer sensiblement les normes

de gestion et de contrôle financiers au sein de tous les services de l'État dans un avenir prévisible.

Cette recommandation clé se lit comme il suit:

*"Toutes les recommandations du Rapport visent à l'amélioration des contrôles financiers. Les plus importantes reconnaissent, explicitement ou implicitement, la nécessité de mettre sur pied un organisme central qui assurerait une direction d'ensemble. Il est évident que, si l'on veut des contrôles bien coordonnés et efficaces, il faut clarifier et, si possible, unifier les responsabilités suivantes:*

- *recommander au gouvernement des politiques, des directives et des lignes directrices dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, et en fournir l'interprétation;*
- *donner des conseils au sujet de la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics;*
- *évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères, ainsi que les méthodes de mesure fondées sur les coûts, y compris d'autres systèmes de mesure étayant cette structure;*
- *approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que leurs systèmes de rapports et de contrôle financiers;*
- *faire des analyses des écarts entre le rendement des services financiers prévus et réels;*
- *établir des normes applicables aux procédés de vérification interne au sein des ministères et organismes et en surveiller l'application;*
- *établir les pratiques servant de règle à l'établissement des états financiers et des Comptes publics du Canada; et*
- *aider la Commission de la Fonction publique à choisir et à former le personnel financier et à en orienter la carrière."*

Nos autres recommandations d'ordre organisationnel visent à ce que la gestion financière soit établie et maintenue comme une priorité clairement identifiée dans toute la fonction publique. Nous comptons veiller à ce qu'un sens parfaitement clair de la direction, de la responsabilité, du

leadership, de l'orientation des carrières et du professionnalisme règne du haut en bas de la hiérarchie, depuis le chef de l'administration financière du gouvernement jusqu'à tous les agents qui exercent des fonctions financières dans les ministères et les organismes. Comme le précisait l'Auditeur général dans le paragraphe 2.14 de son Rapport :

*"Lorsque nous proposons de rendre plus efficaces la direction centrale de la gestion financière et les mécanismes de contrôle, et de renforcer le rôle des agents financiers au sein des ministères et organismes, nous ne préconisons nullement un retour à la situation qui existait avant la décentralisation des responsabilités au profit des ministères, qui fit suite au Rapport Glassco. Nous visons plutôt à fournir aux responsables des ministères les moyens de remplir convenablement les énormes responsabilités qui, sur le plan financier, leur ont été confiées par le Parlement et le gouvernement."*

Pour terminer, permettez-moi de vous faire remarquer que les faiblesses actuelles de la gestion et du contrôle financiers sont exposées avec force détails dans le supplément du Rapport annuel. Par le biais de la plupart de nos recommandations, nous nous sommes efforcés d'attirer l'attention sur les insuffisances et nous les avons signalées d'une façon compréhensible et commode. Nos diverses recommandations ne font que suggérer ce qui pourrait constituer les meilleurs remèdes possibles aux lacunes en cause.

Après ce long rapport, les membres du Comité demanderont peut-être "Qu'est-ce qui a fait défaut?" A cet égard, il convient de noter que presque toutes les observations et recommandations de notre rapport avaient plus ou moins été exprimées par la Commission Glassco en 1962. Nos recommandations concordent avec ce que disait Glassco, en ce sens qu'elles en diffèrent uniquement par l'insistance et l'ampleur des détails fournis. Tout indique

que les responsables ont décidé de ne pas mettre l'accent sur la plupart des recommandations axées sur le contrôle ou de ne pas y donner suite. Apparemment, il ne s'est exercé aucune force ou influence qui eût assuré la mise en oeuvre de ce type de contrôle, en théorie comme en pratique.

Merci monsieur le Président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 46

Tuesday, March 9, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CA1 X216  
- p91  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 46

Le mardi 9 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Gouvernement  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon;  
and  
A Report on the Study of the Accounts  
of Canada.

### INCLUDING:

The Fifth Report to the House.

### CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent;  
et  
Un rapport sur l'Étude des Comptes  
du Canada.

### Y COMPRIS:

Le cinquième rapport à la Chambre.

### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

★ (Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle  
(*Chambly*)

Martin  
Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, March 9, 1976

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## FIFTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Friday, January 30, 1976: That the Report on the Study of the Accounts of Canada be referred to the Standing Committee on Public Accounts,—your Committee gave consideration to this Report and after hearing witnesses and considering the evidence adduced thereon, makes the following report to the House:

Your Committee was assisted in its deliberations by the following witnesses:

*From the Auditor General's Office:*

Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada;  
Mr. J. R. Douglas, Assistant Auditor General;  
Mr. L. Denis Desautels, Director General, Public Accounts and International Audits.

*From Supply and Services Canada:*

Mr. J. L. Fry, Deputy Minister of Services and Deputy Receiver-General of Canada.

*From the Interdepartmental Committee:*

Mr. N. Glenn Ross, F.C.A.—Coopers & Lybrand, Ottawa;  
Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance;  
Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada;  
Mr. L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation, Financial Administration Division, Treasury Board.

*From the Office of the Secretary of the Treasury Board:*

Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary;  
Mr. S. Mensforth, Assistant Secretary, Financial Policy Division.

Your Committee observed that the Study of the Accounts of Canada, the first of its kind since 1920, has accomplished much by examining the purposes, principles and practices that govern the form of the Accounts of Canada. Many of the recommendations contained in the Study are in response to concerns raised by your Committee and the Auditor General of Canada in their respective reports of past years to this House.

Many accounting anomalies and inconsistencies in reporting were brought to the attention of your Committee. In the past these have made the Estimates and the Accounts of Canada difficult for parliamentarians and others to understand. Your Committee concludes that the recommendations contained in the Study of the Accounts, if implemented, would correct many of these difficulties.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 9 mars 1976

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 30 janvier 1976: que le Rapport sur l'Étude des comptes du Canada soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics,—le Comité a étudié le rapport et, après avoir entendu les témoins et examiné les témoignages fournis, fait le présent rapport à la Chambre:

Le Comité a pu compter sur l'aide des témoins suivants:

*Du Bureau de l'Auditeur général:*

M. J. J. Macdonell, auditeur général du Canada;  
M. J. R. Douglas, auditeur général adjoint;  
M. L. Denis Desautels, directeur général, comptes publics et vérifications internationales.

*D'Approvisionnement et Services Canada:*

M. J. L. Fry, sous-ministre des Services et sous-receveur général du Canada.

*Du comité interministériel:*

M. N. Glenn Ross, F.C.S.—Coopers & Lybrand, Ottawa;  
M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique des Finances;  
M. A. G. Irvine, directeur général, Direction des comptes du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada;  
M. L. M. McGimpsey, directeur, évaluation de la politique financière, Division de l'administration financière, Conseil du Trésor.

*Du Bureau du Secrétaire du Conseil du Trésor:*

M. G. F. Osbaldeston, secrétaire;  
M. S. Mensforth, secrétaire adjoint, Division de la politique financière.

Le Comité a remarqué que l'Étude des comptes du Canada, la première du genre depuis 1920, a donné d'excellents résultats en ce qui a trait à l'examen des objectifs, principes et pratiques qui gouverne la forme que revêtent les comptes du Canada. Bon nombre des recommandations contenues dans l'Étude répondent à des préoccupations soulevées dans les rapports antérieurs présentés respectivement par le Comité et l'Auditeur général du Canada à la Chambre.

Beaucoup d'anomalies et d'incohérences en ce qui a trait aux méthodes comptables ont été portées à la connaissance du Comité. Par le passé, ces lacunes ont fait du budget et des comptes du Canada des documents difficiles à comprendre pour les parlementaires et autres personnes intéressées. Le Comité en est arrivé à la conclusion que les recommandations de l'Étude des comptes du Canada fourniraient des solutions acceptables si elles étaient appliquées.

After careful examination of the Study and having been assured by the Auditor General that the measures being proposed are sound and in accordance with current accounting standards and principles, your Committee hereby endorses the 41 recommendations contained in the Study of the Accounts of Canada.

Your Committee therefore recommends that the Treasury Board should implement these recommendations as soon as it is technically possible to do so.

Your Committee further recommends that the accounting principles and practices contained in the Study be formally enunciated in the introductory notes of Volume I of the Public Accounts of Canada, to coincide with the implementation of the recommendations. Thereby, the recommendations would be incorporated in the notes as an integral part of the summary financial statements of the Government of Canada.

There are, however, certain specific areas where your Committee is not satisfied that sufficient attention has been given and where further study is necessary by the appropriate authorities. These areas are:

- the accounting of current and future loans to other governments;
- the accounting of current and future loans to government-controlled organizations whose financing is unrealistic and who therefore may not be in a position to repay such loans;
- the classification of Crown corporations under Schedules C and D of the Financial Administration Act in accordance with the principles outlined in the Study; and
- the use of improper or unacceptable accounting principles by Crown corporations.

Your Committee in future will consider very seriously those cases where recorded expenditures are in excess of appropriation authority since this is fundamental to parliamentary control. As a result, your Committee recommends that the Auditor General should clearly identify in his annual report to the House of Commons those cases of over-expenditure.

Because of the high priority it has attached to this highly technical and authoritative study, your Committee recommends that consideration be given to the advisability of having the Treasury Board authorize the publication of the Report on the Study of the Accounts of Canada on a cost recovery basis so that all governments, academic institutions, professional institutes, and other interested groups and citizens could take advantage of this significant body of knowledge.

Your Committee appreciates the regular progress reports received from the Treasury Board Secretariat. These reports have saved the Public Accounts Committee time and effort in their subsequent deliberations. Your Committee would be pleased to receive similar progress reports on the implementation of the Study's recommendations.

Après un examen soigneux de l'Étude et après avoir reçu de l'Auditeur général l'assurance que les mesures proposées sont sensées et conformes aux pratiques courantes de comptabilité, le Comité endosse les 41 recommandations contenues dans l'Étude des comptes du Canada.

Le Comité, en conséquence, recommande que le Conseil du Trésor applique ces recommandations le plus tôt possible.

Le Comité recommande, en outre, que les principes et les pratiques de comptabilité contenues dans l'Étude soient officiellement définies dans les notes d'introduction du volume I des comptes publics du Canada, pour coïncider avec la mise en application des recommandations. Ainsi, les recommandations seraient incorporées dans les notes qui forment partie intégrante du résumé des déclarations financières du gouvernement du Canada.

Il existe, cependant, certaines questions précises auxquelles, d'après le Comité, on n'a pas accordé suffisamment d'attention et sur lesquelles les autorités concernées devraient au besoin se pencher à nouveau. Il s'agit des questions suivantes:

- opérations comptables afférentes aux prêts courants et futurs consentis à d'autres gouvernements;
- opérations comptables afférentes aux prêts courants et futurs consentis à des organismes contrôlés par l'État dont le mode de financement à des fins de remboursement peut être jugé irréaliste;
- la classification des sociétés de la Couronne dans les annexes C et D de la Loi sur l'administration financière conformément aux principes mentionnés dans l'Étude; et
- l'utilisation de principes inacceptables ou inappropriés en matière de comptabilité par les sociétés de la Couronne.

Le Comité, à l'avenir, étudiera minutieusement les cas démontrant que les dépenses enregistrées ont excédé les crédits votés, puisqu'il y va de l'efficacité du contrôle parlementaire. En conséquence, le Comité recommande que l'Auditeur général identifie clairement dans son rapport annuel à la Chambre des communes tous les cas démontrant que des dépenses excessives ont été engagées.

En raison de la grande importance qu'il a attaché à cette Étude très technique et poussée, le Comité recommande que l'on étudie la possibilité de demander au Conseil du Trésor d'autoriser la publication du Rapport sur l'Étude des comptes du Canada et en fournisse des exemplaires au prix coûtant à tous les gouvernements, aux maisons d'enseignement et aux institutions professionnelles, ainsi qu'à tous les groupes et citoyens intéressés, de manière que le plus grand nombre puisse profiter de cette mine de renseignements.

Le Comité apprécie les rapports périodiques que lui fait parvenir le secrétariat du Conseil du Trésor. Ces rapports ont permis au Comité des comptes publics de gagner du temps au cours de ses délibérations ultérieures. Le Comité aimerait recevoir des rapports similaires concernant la mise en œuvre des recommandations de l'Étude.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 37, 39 to 45 inclusive, First Session, Thirtieth Parliament*), is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 37, 39 à 45 inclusivement, première session, trentième législature*), est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*

LLOYD R. CROUSE

*Chairman*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 9, 1976

(60)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Francis, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Robinson and Towers.

*Appearing:* The Honourable Jean Chrétien, President of the Treasury Board.

*Witnesses:* *From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board; Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975.

The President of the Treasury Board read a statement.

Debate arose thereon.

And debate continuing,

At 12:48 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 MARS 1976

(60)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse, (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Darling, Flynn, Francis, Joyal, Leblanc (*Laurier*), Robinson et Towers.

*Comparent:* L'honorable Jean Chrétien, président du Conseil du trésor.

*Témoins:* *Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *Du Secrétariat du Conseil du trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor; M. B. A. MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent soient déferés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de l'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIER (partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975.

Le président du Conseil du trésor fait une déclaration.

Le débat s'engage par la suite.

Le débat se poursuit,

A 12 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 9, 1976

[Texte]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order. Our quorum is 11; however, in our organization meeting, the Committee authorized the Chairman to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, so long as there be at least four members present and that both Government and Opposition members are present; and so we qualify.

As I mentioned at our meeting last Thursday, at our meeting today we will resume our consideration of the Auditor General's Report and deal with Part X, Financial Management and Control Study.

Before we go further in our meeting, I have asked our Clerk to table with you the suggested agenda for the Standing Committee on Public Accounts as approved at our January 28 steering committee meeting, so that you would have an idea of the items that will be studied and under discussion at future meetings.

• 1104

We are happy to have with us today the Honourable Jean Chrétien, President of the Treasury Board, and I understand that he has a statement he will make to the Committee. Our principal witnesses here today are Mr. Macdonell, the Auditor General of Canada; Mr. Robert Dale-Harris, Partner, Coopers & Lybrand, Toronto, member of Executive Interchange; Mr. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board; Mr. Bruce MacDonald, Deputy Secretary of the Program Branch of the Treasury Board Secretariat; and Mr. Glenn Ross, Coopers & Lybrand, Ottawa, from the Interdepartmental Committee. If I have missed anyone, I apologize. Those are the only names that were given to me.

And so, Mr. Chrétien, we will turn the meeting over to you and will be happy to have your statement.

Hon. Jean Chrétien (President of the Treasury Board): Thank you very much, Mr. Chairman. It is a very unusual circumstance for me to be sitting next to the Auditor General. I am supposed to keep my distance, but I feel well covered because it is at your invitation, Mr. Chairman, and I know that you will defend me in the House of Commons or anywhere, any place, if they accuse me of a cosy relationship with the Auditor General.

The Chairman: I will do my best, Mr. Minister.

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman. I have a statement to read to the members of the Committee that is a bit lengthy. I think it could not be otherwise because I am covering so many aspects of this Committee work. I am informed by my officials that the members of the Committee have been working very hard at some of the administrative problems that interest the House of Commons and my own operation and the Auditor General, and I do believe very strongly that we can work together. I think the three different branches that are represented here, the Auditor General, the House of Commons and the Treasury Board, all have the same goals in mind, to do our utmost to make sure that the money we spend—it is not our own money, it is the money that is coming from the Canadian taxpayer—is spent according to the best management rules we can devise in our administration.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 9 mars 1976

[Interprétation]

Le président: Messieurs, à l'ordre, s'il vous plaît. Notre quorum est de 11, mais vous savez que, lors de sa séance d'organisation, le Comité a autorisé le président à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser la publication sans qu'il y ait quorum, à condition qu'il y ait au moins quatre députés présents et que le gouvernement et l'opposition soient représentés, comme c'est le cas maintenant.

Comme je l'ai annoncé jeudi, la séance d'aujourd'hui est consacrée une fois de plus à l'étude du Rapport de l'auditeur général, Paryie X, Étude de la gestion et du contrôle financiers.

Avant d'aller plus loin, je vous signale que j'ai demandé au greffier de vous remettre, comme il avait été décidé à la réunion du sous-comité directeur du 28 janvier, la liste des questions à l'ordre du jour pour le Comité permanent des Comptes publics, de façon à ce que vous ayez une idée de ce qui vous attend pour les prochaines séances.

J'ai le plaisir d'accueillir, ce matin, l'honorable Jean Chrétien, président du Conseil du trésor; je pense qu'il fera une déclaration au Comité. Nos principaux témoins, en outre, sont M. Macdonell, auditeur général du Canada; M. Robert Dale-Harris, associé, Coopers & Lybrand, de Toronto, membre du Comité des consultations inter-directions; M. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor; M. Bruce MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes, Cabinet du secrétaire du Conseil du trésor; enfin, M. Glenn Ross, Coopers & Lybrand, d'Ottawa, membre du Comité interministériel. Si j'ai oublié quelqu'un, je m'en excuse. Ce sont là les seuls noms qu'on m'a donnés.

Maintenant, nous sommes prêts à entendre votre déclaration, monsieur Chrétien.

L'hon. Jean Chrétien (président du Conseil du trésor): Je vous remercie, monsieur le président. Je n'ai pas très souvent l'occasion d'être assis tout à côté de l'auditeur général. Je suis sensé garder mes distances, mais je me sens protégé parce que je réponds ici à votre invitation. Je sais que je puis compter sur vous à la Chambre des communes et ailleurs pour me défendre, si on m'accuse d'entretenir des relations trop intimes avec l'auditeur général.

Le président: Je ferai de mon mieux, monsieur le ministre.

M. Chrétien: Je vous en remercie. J'ai une assez longue déclaration à lire aux membres du Comité. Je peux difficilement la couper puisque le travail du Comité touche tellement de domaines. Mes hauts fonctionnaires m'ont signalé que les membres du Comité ont fait un travail considérable pour essayer de résoudre les problèmes d'ordre administratif qui intéressent la Chambre des communes, mon propre service et le Bureau de l'auditeur général. Je crois sincèrement que nous pouvons arriver à quelque chose tous ensemble. Les trois organismes qui sont représentés ici, le Bureau de l'auditeur général, la Chambre des communes et le Conseil du trésor, ont tous le même but, s'assurer que les deniers publics, qui ne sont pas à nous, mais qui viennent des contribuables canadiens, sont sujets aux règles de gestion les plus strictes que nous puissions trouver.

[Text]

So thank you, Mr. Chairman.

As the Auditor General has noted in Paragraph 2.3 of his 1975 report to Parliament, the Financial Management and Control Study represents the first examination of the financial administrative practices and policies of the federal Public Service that has been undertaken since the Royal Commission on Government Organization, the Glassco Commission, submitted its report in 1962.

The Financial Management and Control Study Report is, in many ways, a progress report on the implementation of the Glassco Commission's recommendations for financial management. The acceptance and implementation of these recommendations by the government represented a major change in the whole philosophy of financial administration in the federal Public Service. I am pleased to say that the 34 recommendations contained in Chapter X of the Auditor General's report endorse the management principles recommended by Glassco and which, in the main, have been employed in the federal Public Service for the past 14 years.

I will turn to my other official language and use your translation.

Le Conseil du Trésor a appuyé l'Étude de la gestion et du contrôle financiers entreprise par l'Auditeur général parce qu'il lui semblait qu'une telle étude contribuerait fortement à l'amélioration de l'administration financière dans la Fonction publique. En fait, les conclusions de l'étude indiquent qu'il faudra réévaluer la façon dont certaines des recommandations de Glassco ont été mises en vigueur.

Pour préciser jusqu'à quel point le Conseil du Trésor s'intéresse à cette étude, j'aimerais expliquer ce que je voulais dire lorsque j'ai affirmé que:

Le gouvernement, en acceptant (les) recommandations (du rapport Glassco) et en les mettant en vigueur, modifiait de façon significative sa politique globale d'administration financière dans la Fonction publique fédérale.

Auparavant, l'application des décisions du Parlement, de l'exécutif et du Conseil du Trésor incombait surtout à un agent du ministère des Finances appelé le «contrôleur du Trésor.» A ce moment-là, la Loi sur l'administration financière exigeait que cet agent contrôle presque toutes les étapes du processus de contrôle des engagements et des paiements.

• 1115

Le contrôleur était responsable de la vérification préalable de toutes les dépenses publiques, et il était légalement impossible d'engager une dépense avant d'obtenir son certificat d'approbation. Il devait s'assurer que tous les fonds soient dépensés conformément aux montants prescrits et aux buts indiqués par le Parlement.

La responsabilité des ministères se limitait à rectifier, sur leur demande de paiement que les biens ou les services avaient été fournis et que le prix était raisonnable, ou, s'il y avait un contrat, que le prix indiqué sur la facture se conformait aux termes du contrat.

[Interpretation]

Je vous remercie donc de tout ce travail que vous avez fait, monsieur le président.

Comme le soulignait l'auditeur général dans le paragraphe 2.3 de son rapport à la Chambre des communes pour 1975, l'Étude de la gestion et du contrôle financiers est le premier examen des politiques et des mesures de gestion financière entrepris depuis 1962, alors que paraissait le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la commission Glassco.

De bien des façons, l'Étude de la gestion et du contrôle financiers fait état des progrès accomplis dans la mise en vigueur des recommandations de la Commission Glassco sur la gestion financière. Le gouvernement, en acceptant ces recommandations et en les mettant en vigueur, modifiait de façon importante sa politique globale d'administration financière dans la Fonction publique fédérale. Je suis heureux de constater que les 34 recommandations qui figurent dans le chapitre X du rapport de l'auditeur général endossent les principes de gestion recommandés par la Commission Glassco et suivis, dans l'ensemble, au sein de la Fonction publique fédérale depuis 14 ans.

Je vais continuer dans l'autre langue officielle et mettre à contribution votre service d'interprétation.

The Treasury Board supported the Auditor General's initiative in mounting the Financial Management and Control Study, since it was felt that such a review would make a significant contribution to the further improvement of financial administration in the Public Service. This has been confirmed by the fact that the study's findings point out the need to reconsider the manner in which certain of the Glassco recommendations have been implemented.

To give a clear understanding of the Treasury Board's interest in the study, I would like to explain my statement that:

The acceptance and implementation of the Glassco recommendations by the government represented a major change in the whole philosophy of financial administration in the Federal Public Service.

Prior to Glassco, the primary responsibility for the enforcement of the decisions of Parliament, the executive and Treasury Board, was vested in an officer of the Department of Finance who held the title "Comptroller of the Treasury" The Financial Administration Act, at that time, required this officer to control almost every aspect of the commitment control and payment process.

The Comptroller was responsible for auditing all public expenditures before they were made, and none could legally be made without his certificate of approval; his task was to ensure that all money was spent as Parliament said it should be, in no larger amounts and for no other purposes than Parliament had approved.

The responsibility of departments was confined to certifying, on their requisitions for payment, that the goods or services had been supplied and that the price was reasonable or, if the transaction was covered by a contract, that the price on the invoice was in accordance with the terms of the contract.

## [Texte]

Le contrôleur du Trésor pouvait demander des directives au Conseil du Trésor, et sa décision pouvait aussi être renversée par le Conseil du Trésor lorsqu'un ministre interjetait un appel. Comme vous pouvez l'imaginer, ceci produisit une avalanche de demandes au Conseil du Trésor qui portaient non pas tant sur le *but* de la dépense proposée que sur les modalités de paiement. On utilisait alors couramment le processus de contrôle des affectations en fonction des articles de dépense—les salaires et les traitements, les dépenses de voyage et de réinstallation, les téléphones et les télégrammes, le matériel et les fournitures. Un bon nombre de demandes au Conseil du Trésor portait sur la nécessité de réaffecter les fonds inscrits aux crédits ministériels afin de contrôler ces divers genres de dépenses.

Après l'acceptation des recommandations de la commission Glassco, la politique de gestion financière fut complètement changée. Au lieu de mettre l'accent sur un contrôle précis de chacune des opérations, la politique d'après 1962 fut établie afin de promouvoir et de développer le concept de «gestion des programmes». Les ministères ayant des programmes devinrent responsables du contrôle et de la gestion de leurs propres dépenses, conformément à la recommandation du rapport Glassco qui se lit comme suit:

«Que les ministères et les organismes soient investis des pouvoirs financiers nécessaires pour assurer la bonne gestion des ressources financières mises à leur disposition et qu'ils en soient tenus responsables».

Glassco recommandait aussi que le nombre de crédits dans le Budget des dépenses soit réduit, que tous les éléments de coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit et, de plus, que le Budget des dépenses des ministères soit préparé non pas en fonction des articles de dépense mais plutôt en fonction des *programmes par activité*. On a suivi cette politique au fil des années, mais vu la complexité, la taille et la nature des opérations du gouvernement, la tâche n'a pas été facile. Nous reconnaissons donc qu'il est encore possible d'améliorer la structure par programme et par activité choisie pour présenter et contrôler les opérations de certains ministères.

Il est cependant juste de dire qu'à l'heure actuelle les ministères et les organismes ont reçu l'autorité nécessaire pour gérer de façon efficace les ressources financières mises à leur disposition. Je ne crois pas que l'Étude de la gestion et du contrôle financiers s'oppose à ce style de gestion, mais elle dénonce cependant le fait que l'élément de direction et de contrôle centraux en matière de politique semble avoir été négligé alors que nous tentions de suivre de près les recommandations de la commission Glassco.

I acknowledge, Mr. Chairman, that this has occurred and indeed it has been a cause of concern to us for some time, so much so that during the past two years, as is mentioned by the Auditor General in his Report, we have taken a series of significant steps to strengthen the central control and guidance of the financial management function. Among the measures introduced have been the Study of the Accounts of Canada; the publication in September 1973 of a "Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada"; the implementation of a financial policy evaluation program which reviews the degree of departmental compliance with established financial administrative policy.

## [Interprétation]

The Comptroller of the Treasury could request direction from the Treasury Board and, in turn, he could be overruled by the Treasury Board on an appeal from a minister. As you may imagine, this produced a plethora of submissions to the Treasury Board, concerned not so much with the purpose of the proposed expenditure but with the mechanics of the payment. At that time, an extensive use was made of allotment control procedures by objects of expenditure—salaries and wages, travelling and removal expenses, telephones and telegrams, materials and supplies; and a great number of the submissions to the Treasury Board concerned the need to transfer funds between the estimated allotments that had been set up in departmental appropriations to control these various types of expenditure.

Following the acceptance of the Glassco Commission's recommendations, the policy emphasis for financial administration was totally changed. Whereas the previous emphasis had been placed on an exacting control of individual transactions, the post-1962 policy was established to support the promotion and development of the concept of "program management". Program departments were made responsible for the control and management of their own expenditures in keeping with the Glassco recommendation which stated that:

"Departments and agencies be given the necessary financial authority and be held accountable for the effective management of the financial resources placed at their disposal".

Glassco also recommended that the number of votes in the Estimates should be reduced and all cost elements of individual programs should be consolidated within the same vote and further, that departmental estimates should be prepared on the basis of *programs of activity* and not by standard objects of expenditure. Over the years, this philosophy has been followed, but given the complexity, size and nature of the government's operations, it has not been a simple task and we acknowledge that there is still room for improvement in the program and activity structures selected to display and control the operations of certain departments.

We have now reached the point where, however, it can be fairly stated that departments and agencies have been given the authority necessary to effectively manage, by themselves, the financial resources that are placed at their disposal. I do not feel that the Financial Management and Control Study Report opposes this management style, but it is however critical of the way in which the central policy guidance and control function, so essential to this management posture, would seem to have been overlooked in our efforts to faithfully implement the Glassco Commission's recommendations.

Je reconnais que cela s'est produit; cette situation nous préoccupe depuis un certain temps, à tel point que nous avons pris d'importantes mesures, au cours des deux dernières années, pour centraliser davantage le contrôle et la direction de la gestion financière, comme le mentionne l'auditeur général dans son rapport. Ces mesures comprennent l'Étude des comptes du Canada; la publication, en septembre 1973, du «Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du gouvernement du Canada»; et la mise en vigueur d'un programme d'évaluation de la politique financière qui étudie jusqu'à quel point les ministères se sont conformés aux politiques établies en matière de gestion financière.

## [Text]

There is no doubt, however, that following the publication of the Glassco Report and until quite recently, there has been a void in the central management of this function. I think that this was caused by a somewhat too literal acceptance of another Glassco recommendation which stated that, and I quote:

The Treasury Board (*should*) continue to lay down policies on financial and administrative matters common to all departments and agencies, *but in a less restrictive manner.*

## • 120

The Glassco Commission was somewhat critical of the detailed involvement of Treasury Board staff in matters that it felt were best left to departmental managers. I feel that the cause of the Treasury Board staff's reluctance over the years to provide more direction and guidance than they have, may be traced directly to this recommendation of the Glassco Commission.

Be that as it may, I would like now to outline to you the steps that I have taken to rectify this situation and in so doing, I hope to respond to the more significant of the Auditor General's observations, particularly that contained in paragraph 10.40 of his Report and at the same time to cover aspects of the questions concerning the government's central organization for financial management that were asked by members of this Committee during the Committee's review of the Report on the Study of the Accounts of Canada.

A new branch of the Treasury Board Secretariat has been created that will be responsible for all financial administrative policy matters. This branch, headed by a deputy secretary, will be responsible for the following government-wide functions:

- a) the development and evaluation of financial administrative policies;
- b) the development and evaluation of internal audit policies and standards;
- c) the development and maintenance of the accounting principles and standards that are used in the accounts of Canada and in the preparation of the Public Accounts;
- d) the development and evaluation of principles and guidelines for financial systems design;
- e) the provision of a central advisory service to departments and agencies concerning financial and accounting policies and principles, together with the provision of uniform authoritative interpretations of financial administration legislation, policies and guidelines;
- f) the development and maintenance, in conjunction with the Public Service Commission, of professional training programs for financial officers in the federal public service;
- g) the co-ordination and preparation of the government's response to the Auditor General's Annual Report and the presentation of this response to the Public Accounts Committee.

## [Interpretation]

Il n'y a pas de doute, cependant, que depuis la publication du rapport Glassco jusqu'à tout récemment, il y a eu un vide dans la gestion centralisée de ce domaine. Je crois que cette situation découle de l'acceptation un peu trop littérale d'une autre recommandation de la commission Glassco, à savoir:

«Que le Conseil du trésor continue d'établir des règles au sujet des questions financières et administratives communes à tous les ministères et organismes, *mais que ces règles soient d'un caractère moins précis et moins restrictif.*»

La Commission Glassco dénonçait quelque peu l'immixtion du personnel du Conseil du trésor dans des questions qui, lui semblait-il, seraient mieux laissées aux gestionnaires ministériels. Je crois que la réticence du personnel du Conseil du trésor à fournir plus de direction et de conseils, au fil des ans, découle directement de cette recommandation.

Quoi qu'il en soit, je voudrais maintenant esquisser les mesures que j'ai prises pour corriger cette situation; ce faisant, j'espère répondre plus directement aux principaux commentaires de l'auditeur général, notamment ceux contenus dans le paragraphe 10.40 de son rapport. Je traiterai aussi de certains aspects des questions que les membres de ce comité ont posées au sujet de l'organisation centrale du gouvernement en matière de gestion financière au cours de leur étude du Rapport sur l'étude des comptes du Canada.

Une nouvelle direction du secrétariat du Conseil du trésor sera responsable de toutes les questions de politique d'administration financière. Cette direction, qui relèvera d'un sous-secrétaire, sera responsable, dans l'ensemble du gouvernement, des fonctions suivantes:

- a) élaborer et évaluer les politiques d'administration financière;
- b) élaborer et évaluer les politiques et les normes de vérification interne;
- c) élaborer et faire respecter les principes et les normes de comptabilité qui régissent les comptes du Canada et la préparation des comptes publics et nationaux;
- d) élaborer et évaluer les principes et les lignes directrices qui régissent la conception des systèmes financiers;
- e) offrir aux ministères et aux organismes un service de conseil central en matière de politiques et de principes financiers et comptables ainsi que des interprétations officielles uniformes de la loi, de la politique et des lignes directrices de l'administration financière;
- f) de concert avec la Commission de la fonction publique, élaborer et exécuter des programmes de formation technique à l'intention des agents financiers de la Fonction publique fédérale; et
- g) coordonner et préparer la réponse du gouvernement au Rapport annuel de l'auditeur général et la présenter au Comité des Comptes publics.

*[Texte]*

The ostensible diffusion of statutory responsibility for the form of the estimates and the public accounts, which is the subject of paragraph 10.7 of the Auditor General's Report, will be eliminated by making minor changes to Sections 54 and 55 of the Financial Administration Act. References in these sections to the Minister of Finance will be replaced by references to the President of the Treasury Board. When this is done, it will be clear that the one central agency, namely the Treasury Board, will be responsible for the form of the estimates and the public accounts.

I feel that the creation of this new branch of the Treasury Board Secretariat and the responsibilities that have been assigned to it provide a full response to the following observations that are contained in Chapter 10 of the Auditor General's Report:

Para 10.24—Central Approval of Systems.

Para 10.31—Responsibility for Improving Financial Controls.

Para 10.32—Effectiveness of Internal Audit.

Para 10.35—Financial Community Leadership.

(Partial) Para 10.39—Appointment of Financial Officers.

Para 10.40—Need for Stronger Central Direction—Consolidation of Central Responsibilities.

Apart from this, the structure of this new branch and the resources that will be allocated to it during the next three-year period should, in my opinion, enable it to undertake on behalf of the Treasury Board—which of course does have the statutory responsibility for the over-all administration of the Federal Public Service—appropriate investigations and studies of the topics listed in the following observations of the Auditor General: para 10.18—training and procedures; para 10.26—general accounting system of DSS; para 10.27—payroll system of DSS; para 10.33—financial community in government; and, in conjunction with the Public Service Commission, para 10.34—staffing the financial function.

So far, Mr. Chairman, I have identified 12 of the 34 observations contained in Chapter 10. Before I go further, I think I should explain that we are in full agreement with 22 of the 34 observations; we find there are 10 of the observations to which we can give qualified agreement and only two observations with which we cannot agree. Recent constructive discussions that senior members of my staff held with the Auditor General and his representatives concerning these observations lead me to believe that our qualifications are generally acceptable to the Auditor General's Office.

I think this chapter of the Auditor General's report may be conveniently divided into four main headings. The most significant aspect—the theme, in fact—is summarized in the final paragraph, paragraph 10.40, under the heading "Need for Stronger Central Direction". Although there is only one recommendation made in this paragraph which concerns the need to establish one central agency to supply over-all direction to the financial administration function, the essence of this recommendation is carried in several of the preceding paragraphs and recommendations. In view of this, I feel it would be of help to the Committee's review if this recommendation and the several associated recommendations could be discussed first, particularly in the

*[Interprétation]*

Le partage des responsabilités statutaires pour la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics, dont il est question au paragraphe 10.7 du rapport de l'auditeur général, sera éliminé en apportant de légères modifications aux articles 54 et 55 de la Loi sur l'administration financière. Les références au ministre des Finances y seront remplacées par des références au président du Conseil du trésor. Il sera alors clair qu'un seul organisme central, soit le Conseil du trésor, sera responsable de la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics.

Je crois que la création de cette nouvelle direction et les responsabilités qui lui sont attribuées répondent entièrement aux commentaires suivants dans le rapport de l'auditeur général:

paragraphe 10.24—Approbation centralisée des systèmes;

paragraphe 10.31—Responsabilité de l'amélioration des contrôles financiers;

paragraphe 10.32—Efficacité des vérifications internes;

paragraphe 10.35—Leadership de l'administration financière;

(partiel) paragraphe 10.39—Nomination des agents financiers;

paragraphe 10.40—Besoin d'une direction centrale plus ferme—Consolidation des responsabilités centrales.

De plus, je crois que la structure de cette nouvelle direction et les ressources qui lui seront affectées, au cours de trois prochaines années, devraient lui permettre d'entreprendre, pour le Conseil du trésor qui, bien entendu, a la responsabilité statutaire pour l'administration globale de la Fonction publique fédérale, les enquêtes et les études nécessaires sur les sujets énumérés dans les commentaires suivants de l'auditeur général: paragraphe 10.18—Apprentissage et méthodes; paragraphe 10.26—Système comptable général du ministère des Approvisionnements et Services; paragraphe 10.27—Système de paie du M.A.S.; paragraphe 10.33—Administration financière au sein du gouvernement et, de concert avec la Commission de la Fonction publique, paragraphe 10.34—Dotation en personnel de la fonction financière.

Jusqu'ici, monsieur le président, j'ai identifié 12 des 34 commentaires dans le chapitre 10. Avant de continuer, je crois que je devrais signaler que nous sommes complètement d'accord sur 22 des 34 commentaires, que nous en acceptons 10 autres conditionnellement, et qu'il n'y en a que deux que nous ne pouvons appuyer. De récentes discussions entre les cadres supérieurs du Conseil, d'une part, et l'auditeur général et ses représentants, d'autre part, me portent à croire que, dans l'ensemble, le Bureau de l'auditeur général accepte les modifications suggérées.

Je crois qu'on peut diviser ce chapitre du rapport de l'auditeur général en quatre sections. L'aspect le plus important, le thème même, est résumé dans le dernier paragraphe, le paragraphe 10.40, sous l'en-tête «Consolidation des responsabilités centrales». Bien qu'il ne contienne qu'une recommandation, savoir la nécessité de mettre sur pied un organisme central qui assurerait une direction d'ensemble dans le domaine de l'administration financière, l'essentiel de cette recommandation se retrouve dans divers paragraphes et recommandations antérieurs. Je crois donc qu'étudier d'abord cette recommandation et les recommandations connexes faciliterait le travail de ce comité, surtout à la lumière du rôle et des attributions de la

## [Text]

light of the responsibilities and duties of the new branch of the Treasury Board Secretariat, whose establishment I have outlined here this morning.

The second of my headings embraces the form of the Estimates and the Public Accounts, together with the resource allocation and budgetary control processes. There are 19 recommendations made on these aspects of financial administration, which cover paragraphs 10.6 to 10.25 of Chapter 10. We are in full agreement with eight of these recommendations, can give qualified agreement to nine and disagree with the remaining two.

The third of my groupings covers the seven recommendations which concern accounting systems, financial controls and internal audit. These recommendations are included in paragraphs 10.26 to 10.32 of Chapter 10, and we agree with them all.

My final heading groups the two all-important topics of the staff requirements and the departmental organizational arrangements for the financial administration function. There are seven recommendations made on these topics in paragraphs 10.33 to 10.39, and while we would like to qualify our agreement to one of them, we wish to endorse fully the remainder.

Mr. Chairman, this is a broad summary of our reactions to the recommendations contained in this chapter of the Auditor General's report. I can only hope that our full endorsement of the majority of these recommendations will not prejudice the nature of the relationship that we strive to maintain with the Auditor General's Office, which has been so aptly described as "cordial, but no cosy".

Notre seule acceptation ne résoudra cependant pas ces questions, dont certaines nous préoccupent depuis un certain temps. Il est évident, monsieur le président, que la nouvelle Direction de l'administration financière du Secrétariat du Conseil du Trésor devra mettre beaucoup de temps et d'efforts pour améliorer la gestion financière du gouvernement du Canada. Vu la taille, vu la complexité, et la nature unique des organisations qui constituent cette entité, il serait ridicule de prétendre que les modifications que nous voulons apporter pourront se faire du jour au lendemain. La principale contrainte sera la pénurie d'administrateurs financiers qualifiés ayant une bonne connaissance pratique des lois, des règlements, des systèmes et des usages financiers du gouvernement. La disponibilité du personnel ayant une telle expérience est le prérequis du succès de la réalisation des politiques et des pratiques révisées. Les membres du comité ayant l'expérience de ces questions reconnaîtront sans doute que la réalisation est toujours la partie la plus difficile d'un plan de gestion.

• 1130

Nous devons donc tenter de recruter et de former un tel personnel, et ce, bien entendu, dans le cadre des restrictions gouvernementales présentement en vigueur. Ce ne sera pas une tâche facile. En y ajoutant la réalisation prévue des recommandations approuvées qui font partie d'autres rapports tels que le Rapport sur l'étude des comptes du Canada et le Rapport du Comité indépendant de révision du Bureau de l'Auditeur général, cela représente une charge de travail impressionnante pour la nouvelle Direction de l'administration financière. Je suis cependant confiant que le travail sera accompli, et même de façon efficace.

## [Interpretation]

nouvelle direction du Secrétariat du Conseil du trésor que j'ai esquissés ici, ce matin.

La deuxième section porte sur la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics, et sur les processus d'affectation des ressources et de contrôle budgétaire. Le chapitre 10 renferme 19 recommandations sur ces aspects de l'administration financière, allant du paragraphe 10.6 au paragraphe 10.25. Nous sommes complètement d'accord sur huit de ces recommandations, en acceptons neuf conditionnellement, et sommes en désaccord sur deux.

La troisième section regroupe sept recommandations sur la comptabilité, les contrôles financiers et la vérification interne. Ces recommandations se retrouvent aux paragraphes 10.26 à 10.32 du chapitre 10; nous les acceptons toutes.

La dernière section regroupe deux sujets très importants, soit les besoins en personnel et l'organisation ministérielle à l'égard de la fonction d'administration financière. Cette section comprend sept recommandations sur ces sujets, allant du paragraphe 10.33 au paragraphe 10.39, et bien que nous n'acceptons l'une d'elle qu'avec certaines réserves, nous sommes complètement d'accord sur les autres.

Monsieur le président, cela résume en gros nos réactions aux recommandations contenues dans le chapitre 10 du rapport de l'auditeur général. Je ne peux qu'espérer que notre acceptation de la plupart de ces recommandations ne nuira pas à la qualité des rapports que nous tentons de maintenir avec le Bureau de l'auditeur général, rapports qu'on a adroitement qualifiés «d'amicaux mais non chaleureux».

Our endorsement alone, however, will not resolve these issues, many of which have concerned us for some time. It is clear that a great deal of time and effort must be dedicated by the new Financial Administration Branch of the Treasury Board Secretariat to the further improvement of the financial management processes of the Government of Canada. Given the size, complexity and unique nature of the organizations that comprise this entity, it would be foolish for me to pretend that the changes that we seek to bring about can be implemented overnight. The major limiting factor will be the shortage of qualified financial administrators who have a sound practical knowledge and experience of government financial legislation, regulations, systems and procedures. The availability of staff with such knowledge and experience is a basic prerequisite for the successful implementation of revised policies and procedures. Those members of the Committee with experience in matters of this nature will no doubt acknowledge that the implementation phase is always the most difficult part of any management scheme.

We must therefore seek to recruit and train such staff and this, of course, must be accomplished within the government-wide resource constraints that are now in force. It will not be an easy task and, when combined with the plans to implement the approved recommendations of other studies and reports such as the Study of the Accounts of Canada, and the Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada, it presents a formidable workload for the new Financial Administrative Branch. I have every confidence, however, that it will be accomplished efficiently and effectively.

[Texte]

Je termine, monsieur le président, en disant que je crois que la déclaration que j'ai faite ici ce matin démontre l'importance que nous attachons à la valeur d'une saine administration financière dans les ministères et les organismes du gouvernement du Canada. Les membres de votre comité auront l'occasion de discuter des commentaires de l'Auditeur général contenus dans ce chapitre et de nos réactions à ces commentaires. J'espère qu'ils pourront alors appuyer nos projets.

Monsieur le président, je vous remercie.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister.

Since you followed your statement verbatim, I do not think it will be necessary to have it appended to the *Minutes* of today's meeting. Copies have already been circulated to all the members present and will be circulated to those who are on the Committee but who were unable to be with us this morning.

It is obvious, Mr. Minister, from your opening statement, that you have carefully studied pages 91 to 109 dealing with the Financial Management and Control Study in the Report of the Auditor General. I think at this time it would be only fitting that we have the Auditor General make a summary of his own observations on your comments.

Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you very much, Mr. Chairman.

I think all present would appreciate that it is a pretty hard act to follow a man as eloquent as the man on my right, particularly when you are going to speak off the cuff. But some of my colleagues have accused me of knowing every word and certain sections of this report by heart, so, in any event, it is a great pleasure for me to hear the comments made by the Minister this morning.

I am conscious of the fact that we do have, apparently, a somewhat larger group in attendance this morning than is customary I think, Mr. Chairman, at meetings of this Committee. I can identify a number of persons present who are among the men who have put in total, I would suggest, about 75,000 or more professional man-hours in producing the report to which the Minister referred this morning. I think the fact that some of them are here this morning can be well explained by the fact that the Minister has responded on behalf of the government to some of the matters which we drew to the attention of Parliament.

**Mr. Chrétien:** But Mr. Auditor General, I have to tell you that I have to drink a lot of water because it is a very dry topic.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Mr. Macdonell:** In addition to being eloquent you can also see that the Minister is pretty fast on his feet, Mr. Chairman.

However, I would like particularly to respond to the comment by the Minister on this cordial but not cozy relationship. It is interesting that the author—I think he is the author of this particular expression to which both the Minister and I have referred on various occasions—Mr. Dale-Harris, whom the Committee heard last Thursday, was also in another capacity the Chairman of a CICA Special Committee that was called upon to offer suggestions to the Independent Review Committee to which the Minister made reference. I think it was in that context the words "cordial but not cozy" originated, and were picked up

[Interprétation]

In conclusion, Mr. Chairman, I feel that the statement that I have made here, this morning, demonstrates the significance that we place on the value of sound financial administration in all departments and agencies of the Government of Canada. I hope that the members of your Committee will find themselves able to endorse and support our plans following your discussions of the observations contained in this chapter of the Auditor General's report and our responses to them.

Thank you Mr. Chairman.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Étant donné que vous avez lu votre déclaration textuellement, il ne sera pas nécessaire de l'annexer au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui. On en a déjà distribué des copies à tous les membres présents et on en distribuera aussi à ceux qui n'ont pas pu assister à la réunion de ce matin.

Monsieur le ministre, d'après votre déclaration d'ouverture, il est évident que vous avez étudié attentivement les pages 97 à 117 du Rapport de l'auditeur général portant sur l'étude de la gestion et du contrôle financiers. Je crois qu'il serait opportun de demander à l'auditeur général de résumer les observations qu'il a à faire au sujet de votre exposé.

Monsieur Macdonell.

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Tous les membres présents se rendront compte qu'il est assez difficile de parler après quelqu'un d'aussi éloquent que le ministre, surtout lorsqu'il faut le faire sans préparation. Mais, certains de mes collègues m'ont accusé de connaître chaque mot et chaque paragraphe de ce rapport par cœur, et j'ai été très heureux d'entendre les observations du ministre, ce matin.

Je me rends compte qu'il y a aujourd'hui beaucoup plus d'auditeurs qu'aux réunions habituelles du Comité. Je reconnais parmi l'assistance un certain nombre de personnes qui ont passé, au total, je dirais environ 75,000 heures-homme à produire le rapport dont a parlé le ministre ce matin. On peut expliquer pourquoi certains d'entre eux sont ici, ce matin, par le fait que le ministre a répondu, au nom du gouvernement, à certaines des questions que nous avons portées à l'attention du Parlement.

**M. Chrétien:** Mais, monsieur l'auditeur général, je dois boire beaucoup d'eau, parce que c'est un sujet très aride.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Macdonell:** En plus d'être éloquent, vous pouvez voir que le ministre a la répartie prompte, monsieur le président.

Cependant, j'aimerais répondre de façon plus précise à l'observation du ministre sur nos rapports qualifiés «d'amicaux mais non chaleureux». Je crois qu'il est intéressant de noter que l'auteur de cette expression, je crois qu'il est l'auteur de l'expression dont le ministre et moi-même nous sommes servis à diverses occasions, M. Dale-Harris, que le Comité a entendu jeudi dernier, était aussi le président d'un comité spécial de l'ICCA auquel on a demandé de faire des suggestions au Comité indépendant de révision dont a parlé le ministre. Je crois que c'est dans ce contexte qu'il s'est servi des termes «amicaux mais non chaleureux»,

[Text]

by the Wilson Committee. So, as everyone present can see—I have not looked up the dictionary definition of cosy—I think I can certainly testify that, from my standpoint anyway, relations are cordial. They are even more cordial since I heard what the Minister had to say this morning in response to some of the key recommendations in our report.

As the Minister spoke I made a few notes just on the side here, and with your permission, sir, I would like to speak quite extemporaneously as we go along.

• 1135

First of all, I did not the words, "have been employed in the federal Public Service for the past 14 years," referring to the management principles recommended by Glassco. Now, although I realize the government of the day took Mr. Glassco's recommendation very seriously and endeavoured to implement them with great speed, I really doubt that they were implemented and have been in force for 14 years. I think the start was made 14 years ago and I think the process is still continuing. I am not trying to quibble. This is a rather important point. I think, really, in recommendations as important as those made by Mr. Glassco, it is quite understandable that it does take time to have them all in place.

I would certainly acknowledge freely the Treasury Board support for this major study. In fact, it is a tribute to the fact that I am not a very good estimator—I hope this will not be held against me when our estimates are considered this year. I estimated that we would have only eight or ten firms help us on this big study, drafted from the public accounting profession under the executive interchange. In actual fact we get double the number. So I had expected we could finance this study out of our own resources, because we were about 75 students short. In actual fact, when we found that the response by the professionals was far greater than we expected, and we were delighted by it, we did have to go back to the Treasury Board and ask for additional funds, and they certainly were not withheld. They were given to us and that helped us enormously.

On page 4 of the Minister's statement I did underline the word "accountable," which was a quotation from Mr. Glassco. If any one word would perhaps demonstrate clearly the theme of the 117 pages we have produced in our supplement to the report, dealing with the government-wide issues, I think the whole theme is accountability; first to Parliament, but also, I think, up the line. I think that is an area that much of our theme, many of our main recommendations, has to do with.

I noted the Minister's comments:

... there is still room for improvement in the program and activity structures selected to display and control the operations of certain departments.

Later in his remarks he talks about opportunities to improve the form of the estimates. I know, Mr. Chairman, that this is a subject in which this Committee is particularly interested and I think the Minister did acknowledge that there is not only room for improvement, there probably always will be room for improvement in the form of the estimates and the public accounts. It is a never-ending process, and this, of course, was an important point that we felt should be drawn to the attention of Parliament.

[Interpretation]

qui ont été repris par le comité Wilson. Comme tous les membres présents peuvent le voir, je n'ai pas vérifié la définition de «chaleureux», dans le dictionnaire, mais je puis certainement vous certifier qu'à mon avis ces rapports sont amicaux. Ils le sont encore davantage depuis que j'ai entendu ce qu'avait à dire le ministre ce matin, en réponse à certaines des recommandations très importantes de notre rapport.

Pendant que le ministre parlait, j'ai pris des notes et, avec votre permission, monsieur, je vais faire quelques observations improvisées.

Tout d'abord, j'ai remarqué que le ministre a dit «ont été suivis au sein de la Fonction publique fédérale depuis 14 ans», lorsqu'il a parlé des principes de gestion recommandés par la commission Glassco. Même si le gouvernement d'alors a pris les recommandations de M. Glassco très au sérieux et a tenté de les appliquer très rapidement, je ne crois pas vraiment qu'elles ont été appliquées et qu'elles sont en vigueur depuis 14 ans. Je crois qu'on a plutôt commencé, il y a 14 ans, et que le processus continue. Je ne chicane pas sur les mots. C'est un point assez important. Étant donné l'importance des recommandations faites par M. Glassco, il est assez compréhensible que leur application prenne du temps.

Je reconnais certainement la contribution qu'a apportée le Conseil du trésor à cette importante étude. En fait, c'est un témoignage du fait que je ne suis pas très bon évaluateur; j'espère qu'on ne m'en tiendra pas rigueur lors de l'étude de nos prévisions cette année. J'avais évalué qu'environ 8 ou 10 sociétés nous aideraient à effectuer cette étude, choisies parmi les sociétés s'adonnant à la comptabilité publique en vertu d'échanges exécutifs. En fait, nous avons doublé ce chiffre. J'avais donc cru que nous pourrions financer cette étude à partir de nos propres ressources parce qu'il nous manquait environ 75 étudiants. En fait, lorsque nous avons reçu une réponse aussi favorable de la part de ces sociétés, et nous en avons été ravis, nous avons demandé des fonds supplémentaires au Conseil du trésor qui nous les a accordés immédiatement. Cela nous a beaucoup aidés.

J'ai souligné, à la page 4 de la déclaration du ministre, le mot «responsable» qui figurait dans une citation de M. Glassco. Si on pouvait décrire au moyen d'un seul mot le thème des 117 pages de notre rapport supplémentaire portant sur les questions à l'échelle gouvernementale, on pourrait se servir du terme responsabilité: tout d'abord devant le Parlement, mais aussi, au sein de tout le gouvernement. Je crois que c'est un domaine sur lequel porte la plupart de nos recommandations.

Le ministre a aussi déclaré:

... il est encore possible d'améliorer la structure par programme et par activité choisie pour présenter et contrôler les opérations de certains ministères.

Plus loin, il parle des possibilités d'améliorer la présentation du Budget des dépenses. Monsieur le président, je sais que c'est un sujet auquel le Comité est particulièrement intéressé, et le ministre a admis qu'il était non seulement possible d'améliorer, mais qu'il sera toujours possible d'améliorer la présentation du Budget des dépenses et des comptes publics. C'est un processus continu et, bien entendu, c'est un point important sur lequel nous avons cru devoir attirer l'attention du Parlement.

## [Texte]

Moving on, I think the Minister came right to the heart of the theme of our report when he dealt with the all-important central policy guidance and control functions. If that recommendation and a later recommendation that he referred to in some detail were not—In fact, if there were not a positive response on the part of the government to those very key recommendations I would say that virtually all the other recommendations would fall to the ground, because without the organizational structure and without the consolidation of responsibility we recommended, and the spelling out of what should be in this consolidated agency or consolidated branch of the Treasury Board, I feel it would be very difficult to make progress of the type that has been suggested. So I can do no more than be extremely gratified by the response of the government in that particular area.

I noted another phrase, but in a less restrictive manner, which again is a quotation from Glassco. Glassco, as a matter of fact—and again I have to quote this from memory although again we did a lot of research on the Glassco Report to see to what extent we departed from it. Yet Mr. Dale-Harris was able to report to this Committee last Thursday that we have not in fact in any significant way disagreed with what Glassco recommended. We did merely underscore certain things which have not yet been implemented effectively, as the Minister pointed out in his remarks.

• 1140

I think, in response to a question by Mr. Clarke, I did say that I think another theme of our report is that the pendulum has certainly been operating in a less restrictive manner all right. There are about 300 pages that put on the details of how less restrictive it has been. But, as the Minister has said, I think the pendulum can now swing back. And I think, with the decisions in fact that have been announced by the Minister this morning, the pendulum is on its way back. And this certainly is a most gratifying response to one of the major things that worried us.

Here again, the Honourable Mr. Chrétien referred to Paragraph 10.40 of our report. Certainly I speak with bias here. I feel that if that paragraph were not responded to in the positive manner in which it has been dealt with by the Minister very little really would happen. That is of course the organization recommendation. And I did not have to check the report to see if that was the one.

Going on to his announcement that a new branch of the Treasury Board Secretariat has been created and that it will be responsible for all financial administrative matters, this is the tangible reflection of what the Minister said at the policy level. I can only report to this Committee, Mr. Chairman, how gratifying this is. Present, as one of the witnesses this morning, is the Secretary of the Treasury Board and I think he will recall that in December 1973—I know he has many things on his mind and he might not remember the date—we talked about financial control in the government before we actually got organized to undertake this study. At that time the Secretary told me that financial control in a central agency of government in the Treasury Board was the responsibility of what was then termed a Director of the Financial Administrative Division. About 15 months ago there was a new appointment made of an Assistant Secretary of the Treasury Board for Financial Administration, who is here this morning in the

## [Interprétation]

Ensuite, le ministre est arrivé au cœur du thème de notre rapport lorsqu'il a parlé de «l'élément de direction et de contrôle centraux en matière de politique». Si le gouvernement ne donnait pas une réponse positive à cette recommandation et à la dernière recommandation dont le ministre a parlé en détail, je dirais que presque toutes les recommandations seraient inutiles, car sans l'organisation et la centralisation des responsabilités que nous avons recommandées, et sans la description précise des tâches de cet organisme unifié ou de cette direction unifiée du Conseil du trésor, je crois qu'il serait très difficile de faire le genre de progrès que nous avons proposé. Je suis donc très heureux de la réaction du gouvernement dans ce domaine.

J'ai noté une autre expression, moins restrictive, qui fait partie d'une citation de Glassco. En fait, Glassco, et je dois citer ceci de mémoire, bien que nous ayons fait beaucoup de recherches sur le rapport Glassco pour voir dans quelle mesure nous nous en étions écartés. Cependant, M. Dale-Harris a pu dire au Comité, jeudi dernier, que nous n'étions pas en désaccord de façon importante avec ce que Glassco avait recommandé. Nous avons simplement souligné certaines recommandations qui n'ont pas encore été appliquées de façon efficace, comme l'a souligné le ministre dans ses observations.

En réponse à une question de M. Clarke, j'ai dit que notre rapport montrait aussi que nous avions été certainement moins restrictifs. Environ 300 pages décrivent en détail comment nous avons été moins restrictifs. Mais, comme le ministre l'a déclaré, nous pouvons maintenant revenir à la situation précédente. Et, étant donné les décisions annoncées ce matin par le ministre, nous y revenons. C'est certainement une réponse très favorable à une des choses qui nous préoccupait.

Encore une fois, l'honorable M. Chrétien a parlé du paragraphe 10.40 de notre rapport. J'ai certainement des idées préconçues à ce sujet. Si l'on ne répondait pas à ce paragraphe de façon aussi favorable que le ministre l'a fait, très peu pourrait être réalisé. C'est, bien entendu, la recommandation sur l'organisation. Je n'ai pas été obligé de vérifier le rapport pour voir si c'était bien cette recommandation.

Ensuite, il a annoncé qu'on a créé une nouvelle direction du Secrétariat du Conseil du trésor qui sera responsable de toutes les questions d'administration financières, et c'est une conséquence tangible de ce qu'a dit le ministre au sujet de la politique. Je puis seulement vous dire comment nous lui en sommes reconnaissants. Un des témoins, ce matin, est le secrétaire du Conseil du trésor, et il se souviendra peut-être qu'en décembre 1973, je sais qu'il s'occupe de beaucoup de choses et il se peut qu'il ne se souvienne pas de la date, nous avons parlé du contrôle financier au sein du gouvernement avant de nous organiser pour entreprendre cette étude. A ce moment-là, le secrétaire m'a dit que le contrôle financier d'un organisme central du gouvernement, au sein du Conseil du trésor, relevait de ce qu'on appelait alors le directeur de la Division de l'administration financière. Il y a environ 15 mois, on a nommé un secrétaire adjoint du Conseil du trésor, chargé de l'administration financière; il est ici, ce matin:

[Text]

person of Mr. Mensforth. This morning the Minister announced that early in 1976 a Deputy Secretary will be appointed. And you can see that at this rate of progression, which I greatly applaud—I am not quite sure where it is going to stop...

**Mr. Chrétien:** I am worried about my job.

**An hon. Member:** Maybe they will appoint a secretary, Jean.

**Mr. Macdonell:** But certainly I am going to do nothing but encourage this progression because it has occurred to me, in informal sessions with the Secretary and some of the senior officers, Mr. MacDonald and others, which started over a year ago as the result of this report beginning to surface, that there should be lots of discussion to be sure our facts were accurate. Even as long as a year ago, in my sort of simple auditor-like approach, when we could see 40 or 50 deputy heads, people of great responsibility, busily engaged in managing programs right across government, I rather hoped that some day there would exist a deputy head who would be involved in, shall we say, watching how this money was spent. So, again, I can do nothing except be so grateful of this progression from a director through an assistant secretary and now a deputy secretary. Then I am sure the Minister does not really have to worry about his job.

**Mr. Chrétien:** But you have to stop somewhere, because I am getting worried.

**Mr. Macdonell:** However, Mr. Minister, should you wish to become the head man, from what I have been reading in the papers recently I think you would do a very effective job indeed in holding down expenditures.

Another very important point that the Minister touched on has to do with the development and maintenance in conjunction with the Public Service Commission of professional training programs for financial officers in the federal public service. Unfortunately, we have had to be rather critical here. I will not attempt to paraphrase the sections of this report but these also are very important, because we found, across the 28 departments and agencies that we covered in the first year, in many cases vacancies in this important job that seemingly could not be filled. In a number of cases we found financial officers who seemingly were frustrated in terms of the responsibilities that had been assigned to them and in terms of their ability in turn to recruit staff. We also felt that the whole area of financial management control is deserving of very serious attention.

• 1145

I placed myself on record in the report, and do so again, that while I am Auditor General my first priority and my first duty is to do the best job I can in pleading the case and cause of financial control. I apologize to no one for the fact that I shall be persistent in advocating these measures. This step is the foundation. If we have proper training programs, if we make these jobs right across the Public Service responsible jobs where financial officers properly trained can do their part on management teams, which I am sure is in the Minister's mind, this will make a tremendous difference, that plus the new branch to which he has referred.

[Interpretation]

M. Mensforth. Ce matin, le ministre a annoncé qu'on nommera un sous-secrétaire tôt en 1976. Vous pouvez voir qu'à ce rythme, avec lequel je suis entièrement d'accord, je ne sais pas où on va s'arrêter...

**M. Chrétien:** Je m'inquiète au sujet de mon poste.

**Une voix:** Ils vont peut-être nommer un secrétaire, Jean.

**M. Macdonell:** Mais j'encourage certainement ce progrès car il m'est apparu, lors de réunions officielles avec le secrétaire et d'autres hauts fonctionnaires, M. MacDonald et d'autres, qui ont commencé il y a un an par suite de ce rapport, qu'il faudrait beaucoup discuter pour nous assurer que les faits sont précis. Il y a un an déjà, de ma façon simple, lorsqu'il y avait 40 ou 50 sous-ministres, des gens ayant de grandes responsabilités, qui s'occupent de gérer des programmes dans tout le gouvernement, j'espérais qu'un jour un sous-ministre serait chargé de surveiller la façon dont on dépense les fonds. Je suis donc très reconnaissant que nous ayons progressé à partir d'un directeur, jusqu'à un secrétaire adjoint et maintenant un sous-secrétaire. Je suis certain que le ministre n'a rien à craindre pour ce qui est de son poste.

**M. Chrétien:** Mais il faut s'arrêter à un moment donné, car je commence à être préoccupé.

**M. Macdonell:** Cependant, monsieur le ministre, si vous voulez vous en charger, d'après ce que j'ai lu dans les journaux récemment, vous seriez capable de réduire les dépenses de façon très efficace.

Un autre aspect très important dont a parlé le ministre porte sur l'élaboration et l'exécution d'un programme de formation technique à l'intention des agents financiers de la Fonction publique fédérale, de concert avec la Commission de la fonction publique. Malheureusement, il nous a fallu faire certaines critiques à ce sujet. Je ne tenterai pas de citer les paragraphes du rapport, mais ils sont aussi très importants, parce que nous avons découvert qu'au sein des 28 ministères et organismes dont nous nous sommes occupés cette année, il y avait souvent, dans ce domaine, des postes vacants qu'il était apparemment impossible de combler. Dans bien des cas, nous nous sommes aperçus qu'il y avait des agents financiers qui se sentaient frustrés tant dans l'accomplissement de leur mandat que dans leurs efforts pour recruter du personnel. Nous en sommes venus à la conclusion que tout le domaine de la gestion et du contrôle financiers demandait une attention très particulière.

J'ai souvent déclaré publiquement, et je le fais une fois de plus, qu'en tant qu'Auditeur général, mon premier travail, mon premier devoir consiste à faire avancer la cause du contrôle financier. Je n'ai pas honte de la constance de mes efforts en vue d'amener des mesures bien concrètes. C'est la base de tout. Si nous avons des programmes de formation adéquats, si nous faisons en sorte que les agents financiers formés adéquatement puissent jouer leur rôle au sein d'équipes de gestion dans toute la Fonction publique, et je suis sûr que c'est ce à quoi songe le ministre, sans oublier la nouvelle direction qu'il a promise, cela peut faire toute la différence au monde.

*[Texte]*

I do not want to pass too lightly over the response to the Auditor General's annual report. As it has been said on this Committee on more than one occasion, this has been in my judgment a very forward step to have these responses tabled and followed up by the Committee. I have referred already to the consolidation in the Treasury Board of what Mr. Leblanc referred to, quoting from an editorial at a previous meeting, as a "three-headed monster". I would not want to imply that it has become a one-headed monster. Quite the contrary, I am sure it will be a consolidation under a very responsible officer, indeed.

One of the paragraphs that I thought was missing, in the ones that are listed on pages 9 and 10 to which the Minister referred, was paragraph 10.25. That is the paragraph in our report that deals with budgetary control. I do not want to take the time of the Committee to repeat that paragraph but it is a vitally important paragraph, because what we have had to say is that there is not in fact a budgetary control system we would regard as satisfactory now in place, either at the central level or across the departments.

I take the Minister's comments in a very positive way. I see later that paragraph 10.25 is referred to. As Mr. Dale-Harris said in his summary last Thursday, the form of the estimates, the introduction of an effective budgetary control system and the organization were really, out of our 400 or 500 pages I should say, the three main issues with which this Committee we suggested might wish to concern themselves.

Mr. Chairman, I was delighted—some people sometimes say I am not very good at arithmetic, and I am not sure if that is a very serious defect on the part of an Auditor General. But some months ago Mr. Chrétien in the House of Commons made a statement that he personally found 95 per cent of the recommendations of the Wilson Committee acceptable to him, and that he hoped his colleagues in government would find that so. I did take 2 over 34 and roughly divided it, and I find that I come out to 94 per cent. So I am afraid the Wilson Committee beat us by only 1 per cent, but I still think 94 per cent is a very fine response.

I would like to comment a little on the Minister's comments about government-wide resource constraints. I think we are all more than well aware—speaking at least for myself, I fully support the program of constraint that has been introduced by our government. In terms of the implications of the recommendations we have made, I am hopeful that when the implementation plan and program is unfolded, as I understand it will be in one of the meetings of this Committee in due time, Mr. Chairman—I am hopeful that what we are talking about here is essentially a redeployment of effort. There are a lot of accountants. There are a lot of people doing financial work and administration work in the government. What is perhaps hoped for is a different set of responsibilities for these people; an upgrading of their capabilities and qualifications. In the long run, it may not necessarily represent any greater expenditure, because these people should be more competent to keep their eyes open for potential savings. I hope it would be a self-liquidating program, so that no additional costs would be borne by the taxpayers.

*[Interprétation]*

Je m'en voudrais ici de passer trop rapidement sur la réaction suscitée par le rapport annuel de l'Auditeur général. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises devant le Comité, l'idée de faire déposer les réponses et de les faire examiner de près par le Comité est une idée très positive. J'ai déjà parlé du regroupement des responsabilités au sein du Conseil du Trésor. Lors d'une réunion précédente, M. Leblanc, en citant un éditorial, avait parlé d'un monstre à trois têtes. Je ne veux pas dire que maintenant le monstre n'a qu'une tête. Bien au contraire, le regroupement se ferait sous l'égide d'une personne parfaitement responsable.

Un des paragraphes qui manque, selon moi, dans la liste que donne le ministre aux pages 9 et 10 de sa déclaration est le paragraphe 10.25. C'est le paragraphe du rapport qui traite du contrôle budgétaire. Je ne veux pas ici reprendre tout le paragraphe devant le Comité, mais je tiens à signaler que c'est un paragraphe primordial; nous disons qu'il n'y a pas actuellement de contrôle budgétaire satisfaisant, que ce soit à l'échelon central ou à l'échelon des ministères.

J'accepte bien la réponse du ministre cependant. Je constate qu'il mentionne le paragraphe 10.25 un peu plus loin dans sa déclaration. Comme M. Dale-Harris l'a dit dans son résumé jeudi dernier, la présentation des prévisions budgétaires, l'introduction d'un contrôle budgétaire efficace et l'organisation sont les trois principaux points qui ressortent de notre rapport de 400 ou 500 pages, et sur lesquels nous voulons attirer l'attention du Comité.

Monsieur le président, c'est avec beaucoup de plaisir... Il y a des gens qui me reprochent quelquefois de ne pas être fort en arithmétique, quoique je ne sois pas sûr que ce soit un bien vilain défaut pour un Auditeur général. C'est avec beaucoup de plaisir donc que j'ai pris connaissance d'une déclaration de M. Chrétien à la Chambre des communes il y a quelques mois voulant qu'il soit personnellement d'accord avec 95 p. 100 des recommandations du Comité Wilson et qu'il souhaite que ses collègues du gouvernement soient de cet avis. J'ai rapidement divisé 2 par 34 et je m'aperçois que j'obtiens à peu près 94 p. 100. Je crains donc que le Comité Wilson nous ait battus par 1 p. 100, mais je suis quand même satisfait que nous ayons obtenu 94 p. 100.

Je voudrais revenir un peu sur la déclaration du ministre portant sur les contraintes budgétaires au sein du gouvernement. Nous savons tous, du moins en ce qui me concerne, j'appuie fortement le programme de restrictions introduit par le gouvernement. En ce qui concerne la suite à donner à nos recommandations, j'espère que lorsqu'il s'agira de dévoiler le programme qui en découlera, et je crois savoir que ce sera fait devant le Comité au moment propice, monsieur le président, ce dont il sera question, ce sera d'une redistribution des ressources. Il y a déjà beaucoup de comptables. Il y a déjà beaucoup d'agents financiers et administratifs au sein du gouvernement. Ce qu'il faut peut-être, c'est une redéfinition des responsabilités de tous ces gens-là, une revalorisation de leur travail et de leur codépenses à longue échéance puisqu'ils pourraient être appelés, ces agents financiers, à mieux voir là où c'est possible de réaliser des économies. J'espère que le programme pourra se suffire à lui-même et que les contribuables n'auront pas à supporter d'autres coûts.

[Text]

[Interpretation]

• 1150

Another point I would like to make is that this study was not looking for opportunities for savings. On the other hand, the people under Mr. Dale-Harris' direction certainly did not keep their eyes closed. There is one area which I think I can cite as an illustration where savings undoubtedly can be made. We reported about the accounting reports now produced in the Department of Supply and Services. There are a great many reports; in fact, by weight—I am sure, if Dr. Alex Irvine is here... I do not know whether he has ever weighed them—I bet it is in the tons. I think our observations across the 28 departments and agencies found that in many cases these reports were not coming in in a form that was most usable to the managers. There is clear evidence of duplication.

I would like to say, Mr. Chairman, it is our hope that under the direction of the new Deputy Secretary and with the collaboration and co-operation of the other people in government at the departmental level, it may not necessarily be that we are going to spend any more money; we might actually save some money. I do not want to be out in the crystal-ball thing, but I have had 30 years of experience in this type of thing and it certainly seems to me that we are not going to be on the wrong side of the ledger when we get through.

Mr. Chairman, I greatly appreciate the chance, even on an off-the-cuff basis, to respond to the Minister's comments this morning. Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

Gentlemen, we will now open the meeting to questions. I would remind members of the Committee that hopefully we will adjourn at 12:30 p.m. I have the following questioners in this order: Mr. Leblanc, Mr. Darling, Mr. Robinson and Mr. Towers.

Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président. Je vais essayer de prendre le moins de temps possible étant donné que nous avons à peine quarante minutes pour examiner un sujet d'une telle importance. Je me demande à l'heure actuelle, quel est le rôle du Comité des comptes publics puisque depuis ce jour, depuis 11 h 00 ce matin, il n'y a entre le bureau de l'Auditeur général et le président du Conseil du Trésor, que des rapports amicaux et chaleureux, il me semble. Le rôle que nous avions auparavant, se trouverait peut-être diminué. N'étions-nous pas, jusque dans une certaine mesure, les arbitres, dans les différends qui pouvaient exister au niveau du système comptable et du contrôle des dépenses du gouvernement entre le bureau de l'Auditeur général et le Conseil du Trésor?

Cependant, je pense qu'il est important ce matin d'adresser des félicitations à l'Auditeur général qui, en peu de temps, a accompli presque des miracles en nous produisant les documents qu'il nous a produits pour améliorer le système de contrôle du gouvernement du Canada; il faudrait adresser des félicitations également au Conseil du Trésor qui a réussi à s'accorder presque entièrement avec les demandes du bureau de l'Auditeur général.

Évidemment, lorsque le Conseil du Trésor prépare le Budget annuel, il est très facile de faire de la politique concernant l'augmentation du budget et concernant l'excédent des dépenses du gouvernement fédéral. En y regardant de près, on voit qu'à peu près 70 p. 100 des dépenses

Je tiens à signaler ici que l'étude n'avait pas pour but d'indiquer là où il était possible de réaliser des économies. Il faut dire cependant que les gens qui ont travaillé sous la direction de M. Dale-Harris n'ont pas complètement fermé les yeux. Je puis indiquer à titre d'exemple un secteur où des économies peuvent certainement être réalisées. Il y a ces rapports financiers que produit actuellement le ministère des Approvisionnement et Services. Il y en a beaucoup; il doit y en avoir... Je vois que M. Alex Irvine est présent, je ne sais pas s'il s'est jamais amusé à les peser, il doit y en avoir donc des tonnes. D'après ce que nous avons pu observer dans les 28 ministères et organismes en cause, ces rapports bien souvent ne sont pas présentés sous une forme utile ou gestionnaire. Il y a de toute évidence double emploi.

J'espère donc, monsieur le président, qu'avec la vigilance du nouveau sous-secrétaire et la collaboration des intéressés au sein des ministères, il ne sera pas nécessaire de dépenser encore, mais au contraire possible de réaliser des économies. Ce n'est pas une prédiction que je fais là, mais je compte 30 années d'expérience dans ce domaine et je sais qu'en fin de compte le résultat sera positif.

Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion, même si je n'étais pas préparé à le faire, de répondre aux observations du ministre ce matin.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Je suis prêt à recevoir les questions. Je signale aux membres du Comité que nous comptons lever la séance à 12 h 30. J'ai les noms suivants sur ma liste: MM. Leblanc, Darling, Robinson et Towers.

Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman. I will try to be as brief as possible since we only have about 40 minutes to deal with such an important subject. I am now wondering what is the role of the Public Accounts Committee for, since 11 o'clock this morning, there has been nothing but a friendly and cordial exchange, it seems, between the Auditor General and the President of the Treasury Board. Our role as a Committee would tend to fade. Were we not, up to a certain point, the arbitrators whenever the office of the Auditor General and the Treasury Board could not agree on the accounting system or the control to be exercised on government spending?

However, I want to congratulate the Auditor General for having produced for us in such a short time all the documents that he did in view of improving the control system of the Government of Canada. I would also like to congratulate the Treasury Board which has agreed almost entirely with the Auditor General's proposals.

Of course, when the Treasury Board prepares the yearly estimates it is very easy to make political points regarding the increase in these estimates and the added expenses of the federal government. However a very close look at the figures will reveal that about 70 per cent of these expenses

[Texte]

sont des transferts d'une façon ou d'une autre, à la population ou aux provinces, et je pense donc que nous n'avons pas tellement le choix de faire à l'occasion des augmentations, surtout dans le contexte dans lequel nous vivons à l'heure actuelle. Mais ce qu'il y a de plus important, c'est de savoir contrôler le gaspillage qui se fait et qui continuera à se faire, de moins en moins espérons-le, au gouvernement fédéral, et aux autres niveaux de gouvernements, ou même dans l'entreprise privée; c'est d'ailleurs la raison d'être des auditeurs et des contrôleurs.

Alors, j'avais à un moment donné soumis au président du Conseil du Trésor les remarques personnelles concernant certains changements à apporter au contrôle des dépenses et je pense que certaines déclarations de ce matin reflètent certaines idées que j'avais moi-même conçues à l'époque sans avoir évidemment à ma disposition tout le personnel technique nécessaire pour me permettre d'élaborer davantage sur certains commentaires que je m'étais permis de lui adresser.

• 1155

Alors, quand on parle de la Commission Glassco, évidemment on se met dans un contexte où le budget était d'environ \$6 milliards, et aujourd'hui on fonctionne avec un budget d'environ \$35 milliards. Alors, évidemment, il faut exercer un contrôle de plus en plus sévère et j'espère que vous allez réussir à mettre au point un contrôle idéal. De fait, je n'ai pas de question, monsieur le président, puisqu'il semble qu'il y a une entente entre les deux témoins ici ce matin. Je voulais simplement que ces commentaires soient consignés au compte rendu d'aujourd'hui. Merci.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leblanc. We will now turn to Mr. Darling.

**Mr. Darling:** Thank you, Mr. Chairman. In the light of the government's response to the major recommendations of the Financial Management and Control Study, what action, Mr. Minister, will be taken and what do you think Public Accounts should be doing? I know that in recent weeks we have been listening to great statements, pounds and pounds of them—not tons yet, but, what is our position?

**Mr. Chrétien:** I intend to implement the policies that I stated this morning right away. Of course you know it is perhaps in fear of the Committee that I acted so quickly, but when I see good recommendations, I tend to accept them. This Committee has a very different nature. As you know it has a different approach to problems.

**The Chairman:** A different chairman.

**Mr. Chrétien:** A different chairman, that is one that I wanted to refer to. I would like to thank the Chairman for that. He has been very positive in his approach and he is trying, as we all are to improve the financial controls of the government.

The Auditor General looked into the problem and made some suggestions and I moved quickly. I had some problems with it. The consolidation of some of the functions is creating some problems. There are a lot of people in Ottawa who think the Treasury Board is already too powerful and this will concentrate even more tools in the hands of the Treasury Board. I do not want to be looked upon as an empire builder. I have to state right here and now that I was the only Minister who ever proposed to abolish his own department. That was when I wanted to

[Interprétation]

are actually transfers in one way or another to the population or to the provinces. So I do not think we always have a choice in raising the level of expenditures especially in the present context. There is something that is much more important and that is to know how to limit waste which goes on and which will continue to go on, to a lesser and lesser degree hopefully, within the federal government, the other governments and even private enterprise; indeed this is why there are auditors and controllers.

At a certain moment, I had voiced to the President of the Treasury Board my personal views concerning changes to be made in order to control expenses and I feel that some comments this morning reflect some of my own ideas expressed then, but without the necessary technical assistance to elaborate.

The context of the Glassco Commission is evidently reflected in a budget of \$6 billion raised to some \$35 billion by now. So, we must exercise a stricter control and I hope that you can make it ideal. I have in fact no questions to ask, Mr. Chairman, since there seems to be some understanding between the two witnesses here this morning. I simply wished these comments to appear in the Proceedings of our meeting today. Thank you.

**Le président:** Merci, monsieur Leblanc. Nous allons maintenant entendre M. Darling.

**M. Darling:** Merci, monsieur le président. Vu la réaction officielle à l'égard des principales recommandations de l'étude sur l'administration et le contrôle financiers, quelle mesure le ministre entend-il prendre et quelle responsabilité, pensez-vous, incombe aux Comptes publics? Nous avons entendu au cours des dernières semaines de grandes déclarations, à la livre, sinon à la tonne; mais quelle est votre attitude à cet égard?

**M. Chrétien:** J'ai l'intention de mettre en œuvre les politiques énoncées ce matin, et sans délai. Vous pouvez croire que j'agis promptement par crainte du Comité, mais j'ai tendance à appliquer immédiatement les recommandations qui me semblent bonnes. La nature de votre Comité est toute autre et aborde les problèmes sous un angle différent.

**Le président:** Un président différent.

**M. Chrétien:** Un président différent, c'est bien ce que je voulais dire et je remercie votre président de l'avoir souligné. Il affronte la situation et, comme nous tous, cherche à perfectionner les contrôles financiers du gouvernement.

L'Auditeur général a examiné la question et fait des propositions et j'ai promptement agi, non sans difficulté. L'unification des charges cause certains embarras. Il ne manque pas de gens à Ottawa pour penser que le Conseil du Trésor est déjà trop puissant et que cette mesure va encore consolider ses positions. Je ne veux pas que l'on s' imagine que je cherche à édifier un empire, étant le seul ministre qui ait proposé d'abolir son Ministère: c'est quand j'ai voulu abroger la Loi sur les Indiens. Ceci, afin de vous persuader que je ne suis pas en train d'édifier un empire,

[Text]

abolish the Indian Act. This is just to establish that I am not an empire builder, but the Auditor General feels that it is important that we consolidate.

I was quite reluctant to doing so because I would become the only target. When you can share the target with others, it is easier in politics. I am aware of the danger of the process and I am a bit nervous about it, but I intend to do it anyway. There was a lot of common sense in the recommendation of the Auditor General and I had to accept it. You know, a spade is a spade. Probably the officials of the Treasury Board had this problem after Glassco because at the time there was, according to Glassco, too much concentration and too much indecision. The departments could not react quickly enough. This is the other side of the coin.

When I was in the operational field, when I was with Indian and Northern Affairs, the department had a lot of programs to deliver in very great variety. We had education; we had welfare; we had housing; we had roads; we had communications; we had mining in the North; and we had oil and gas. We had all sorts of decisions and you know, often the public's complaints are that the government is not responsive enough and takes too much time to make a decision. It is probably in that light that Glassco recommended to extend further responsibilities to the department. The Auditor General found that perhaps this system of decentralization of authority could have resulted in some slack—if I can use such slang—in the operation and control. So the pendulum is going back in the other direction. I will have to be very careful not to have too rigid a system that will impair the department in making decisions quickly enough in order to respond to urgent situations.

As Mr. Leblanc said, we are dealing with a \$42 billion budget. It is a hell of a lot of money in the budget for next year! I am moving right away but I hope it will not put too much rigidity into the system.

• 1200

I would like just to make a point. At the time Glassco looked into the problem, he was dealing with a budget of \$6 billion and there were 7,000 submissions to the Treasury Board. Last year we were dealing with a budget of \$36 billion and we had to deal with 4,000 submissions. If we create a system exactly as it was before Glassco, we would be faced with something like 60,000 or 65,000 different submissions to the Treasury Board. I just want to illustrate in numbers the kind of problems we are dealing with.

**Mr. Darling:** Mr. Minister, you were mentioning your previous portfolio where you were a reasonably good spender and...

**Mr. Chrétien:** I changed did I not?

**Mr. Darling:** You certainly changed. This is what I am saying. Now you are I suppose using the big stick, and rightly so, and I want to commend you for it, Mr. Minister. However, what can we do further to help you? This is what I mean, what action do you think we can take besides just listening to these voluminous reports.

[Interpretation]

tout en me rangeant à l'avis de l'auditeur général, qui estime importante l'unification.

Je n'ai pas été amené à y consentir sans réticence, car je savais que je serais l'unique cible. Il est plus facile de se prêter à la politique lorsqu'on n'est pas seul dans son camp. Je sais que le jeu présente des dangers et je me sens un peu nerveux, mais j'aurai le courage d'aller de l'avant. J'ai dû me plier à la logique et au bon sens de la recommandation de l'Auditeur général: il faut appeler les choses par leur nom. Il est probable que les autorités du Conseil du Trésor ont eu à faire face aux mêmes difficultés après le Rapport Glassco, qui signalait une trop grande concentration et trop d'indécision. Les ministères n'ont pas réagi assez vite et nous contemplons maintenant l'autre côté de la médaille.

Pendant que je battais la campagne, alors que j'étais ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Ministère s'appliquait à disséminer nombre de programmes très divers: l'éducation, le bien-être, le logement, la construction des routes, les communications, la prospection dans le Nord, et l'exploitation du pétrole et du gaz. Nous étions tenus à des décisions de toutes sortes et bien souvent la population se plaint parce que le gouvernement ne se laisse pas assez facilement convaincre et tarde beaucoup à prendre une décision. C'est probablement pour cette raison que M. Glassco avait recommandé d'augmenter les responsabilités des ministères. L'Auditeur général a constaté qu'il était possible que ce système de décentralisation de l'autorité engendre un certain relâchement, si vous voulez bien me pardonner l'expression, dans la gestion et le contrôle. Par conséquent, nous essayons d'aller dans l'autre direction. Il va falloir que je fasse très attention de ne pas adopter un régime trop rigide qui empêcherait le ministère de prendre des décisions rapides face à des situations d'urgence.

Comme l'a dit M. Leblanc, notre budget est de 42 milliards de dollars. C'est beaucoup d'argent au budget pour l'an prochain! J'ai l'intention de prendre des mesures immédiates, mais j'espère que le système n'en deviendra pas trop rigide.

J'aimerais encore faire remarquer une chose. À l'époque où M. Glassco examinait le problème, il devait considérer un budget de 6 milliards et 7,000 soumissions au Conseil du Trésor. L'an dernier, nous devions administrer un budget de 36 milliards de dollars et répondre à 4,000 soumissions. Si nous reproduisons exactement le système en vigueur avant l'époque de M. Glassco, nous aurions quelque chose de l'ordre de 60,000 ou 65,000 différentes soumissions au Conseil du Trésor. Je voulais simplement vous donner un exemple numérique du genre de problèmes auxquels il faut faire face.

**M. Darling:** Monsieur le ministre, vous avez parlé de votre portefeuille précédent alors que vous aimiez dépenser et...

**M. Chrétien:** J'ai bien changé, n'est-ce pas?

**M. Darling:** Très certainement. Voici à quoi je voulais en venir. Maintenant, je suppose que vous devez sortir le fouet, ce qui est bien, et je tiens à vous en féliciter, monsieur le ministre. Néanmoins, que pouvons-nous faire pour vous aider davantage? Voici ce que je veux dire, quelles mesures pouvons-nous prendre, à votre avis, en plus d'écouter le récit de ces rapports volumineux.

[Texte]

**Mr. Chrétien:** I think you will have to scrutinize the estimates even more. Even if we are doing that, there will be some errors committed and as the Auditor General said, in that situation there is always room for improvement. This Committee has a very important role to play because there will be some errors committed by some people: some in good faith, some in bad faith. And it is your duty to give us hell for that. It is your duty. If we were to put you in the fridge as a committee, I do not think we would be doing a service to the taxpayer. It is an important Committee. Of course there will be some bureaucrats or perhaps ministers who would make some mistakes because we are just human beings and we need you as an albatross over our heads. I am telling you!

**Mr. Darling:** Mr. Minister, you...

**Mr. Chrétien:** I do not want to say that you are ugly. I think that is the role you have to play.

**Mr. Darling:** Mr. Minister, you mentioned an albatross. You got rid of one albatross and I think you are doing an excellent job there. I am just referring to it off the cuff, you see.

**Mr. Chrétien:** I see.

**Mr. Darling:** Certainly in what you stated there, certain departments will be spending more than they should but, as in your previous portfolio, you are certainly going to go to your predecessor to ask for every damn nickel you can get—more than you can get because that is the name of the game.

Of course, as the Committee on Public Accounts, we are here as the watchdog of the taxpayer and Parliament. However you are also in that position now, especially with the great restraint program which we all are in favour of—unless it hits all of us too close to home. Then it becomes a little different. You are meddling then, you see. But, Mr. Minister, you can give us every assurance, then, and your Department that you will be controlling effectively and in the best way possible certain expenditures that are not absolutely necessary.

**Mr. Chrétien:** I can assure you that it is my goal, Mr. Darling, and I need your help for that. I think you have to point those things out to the public. Of course, it can be annoying a bit, to refer to the other incident. But I do not mind being annoyed if it is for the protection of the taxpayers.

**Mr. Darling:** Do you have any magic formula now that you are going to go on, other than this 16 per cent?

**Mr. Chrétien:** You are getting into the program problems; should we cut programs, and so on. I would like to debate that sort of thing, and you referred to that, Mr. Darling, in that when it is at home we have a different approach to the problem. I am just like that, too. As I said in the House the other day, there is a song in French that says that everyone wants to go to Heaven but nobody wants to die. So, the same thing happens in terms of expenditures. There are very few programs that people are willing to cut because you are disturbing some people either in the ridings or around the nation. There are lobbyists for all sorts of things. Nobody wants to head on with any lobbyist, usually, in public life, but perhaps that should be done. I find, Mr. Darling, now that I am on the other side of the debate, that I used to measure my success by the little money I can let go and I find that I am now

[Interprétation]

**M. Chrétien:** Je crois qu'il vous faudra examiner les prévisions avec encore plus de soin. Même si nous le faisons, il y aura des erreurs et, comme l'a dit l'Auditeur général, il y a toujours place pour des améliorations dans un tel cas. Le présent Comité doit jouer un rôle très important, car certains commettront des erreurs: les uns de bonne foi, les autres de mauvaise foi. C'est votre devoir, dans un tel cas, de nous faire passer un mauvais quart d'heure. C'est votre devoir. Si on vous mettait à l'écart comme comité, je ne crois pas que nous rendrions service aux contribuables. Vous êtes un Comité important. Bien sûr, il y aura des fonctionnaires et peut-être même des ministres qui commettront des erreurs, car nous sommes humains et il faut qu'il y ait un albatros au-dessus de nos têtes. Je vous le dis.

**M. Darling:** Monsieur le ministre, vous...

**M. Chrétien:** Je ne voulais pas dire que vous étiez laids. Je crois que c'est le rôle que vous avez à jouer.

**M. Darling:** Monsieur le ministre, vous avez parlé d'albatros. Vous vous êtes débarrassé d'un albatros et je crois que vous faites là un excellent travail. Je voulais le mentionner en passant, voyez-vous.

**M. Chrétien:** Je vois.

**M. Darling:** Il est évident, comme vous venez de le dire, que certains ministères dépensent plus qu'ils ne le devraient, mais comme c'était le cas de votre ministère précédent, vous irez certainement voir votre prédécesseur pour demander à savoir tous les sous que vous pouvez obtenir parce que, enfin, c'est ainsi qu'on joue le jeu.

Évidemment, à titre de membres du Comité des comptes publics, nous représentons l'intérêt des contribuables et du Parlement. Néanmoins, vous occupez maintenant aussi cette position, surtout lorsque l'on pense au programme général de restrictions que nous favorisons tous, à moins bien sûr qu'il ne nous touche de trop près. Alors les choses deviennent un peu différentes. Alors, c'est une intervention. Mais, monsieur le ministre, pouvez-vous nous assurer que votre ministère et vous-même contrôlerez efficacement, de la meilleure façon possible, certaines dépenses qui ne sont pas absolument nécessaires?

**M. Chrétien:** Je peux vous assurer, monsieur Darling que c'est là mon but et j'ai besoin de votre aide pour ce faire. Il faut faire connaître ces choses au public. Bien entendu, cela peut être un peu ennuyeux, comme dans le cas de l'autre incident, mais cela m'est égal s'il y va de la protection des contribuables.

**M. Darling:** Connaissez-vous une formule magique autre que ce 16 p. 100?

**M. Chrétien:** C'est alors le problème des programmes qui se pose. Devrions-nous réduire les programmes, etc.? J'aimerais bien débattre cette question car, comme vous l'avez bien dit, monsieur Darling, lorsque c'est notre circonscription qui est en jeu, nous voyons le problème sous un autre angle. Il en est de même pour moi. Comme je l'ai dit l'autre jour en Chambre, une chanson française dit que tout le monde veut aller au ciel mais personne ne veut mourir. C'est la même chose dans le cas des dépenses. Il y a très peu de programmes que l'on est disposé à réduire car cela ennuierait certains habitants de certaines circonscriptions. Des groupes de pression s'occupent de ces choses. Dans la vie publique, habituellement, personne ne veut affronter ces groupes de pression mais peut-être devrait-on s'y résoudre. Je suis maintenant passé de l'autre côté. Auparavant, je mesurais mon succès d'après le nombre de dollars

[Text]

more popular because of that. You said to me that I was doing a good job here, and when I was in the other Committee and you were a member there you did not say so to me.

**Mr. Darling:** Oh yes I did. I figured you were a good Minister.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. That is a tough act to follow.

**The Chairman:** I agree.

**Mr. Robinson:** I want to ask the Minister a question. He talked about the implementation of the Glassco Recommendations over a period of some 14 years and I wonder, if this has been so successful, why do you still have so many problems regarding spending and financial matters, as brought out in the Auditor General's report?

**Mr. Chrétien:** I was distracted by my water that I need.

I think, as explained earlier, the Glassco Commission was confronted with the problem that there was in fact too much control and too much rigidity in this system. Perhaps, as I said in my presentation, we went too far on the other side, and the Auditor General found that it could be the creation of a situation by which there could be too much of a relaxed situation within the Department. I just think that probably we took Glassco somewhat too seriously in that field. Of course, you have to realize that when the departments were sitting on the recommendations of Glassco, that the Treasury Board should not meddle too much in their business. Probably my officers going into the Department quoted Glassco many times, and now I think we will quote Macdonell, and you too, because in fact I understand that you, according to the reports I had from my officers, were quite inclined to agree with Mr. Macdonell and we responded to you, not only to Mr. Macdonell.

**The Chairman:** I think we will ask Mr. Macdonell to comment as well, Mr. Robinson, on your question.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, with respect, Mr. Grant Glassco passed away a few years ago, and I think I would at least like to put on record the fact that some of his recommendations have not in fact been fully implemented, and I could refer to three of them. The first would be:

• 1210

We therefore recommend that: The appointment of the senior financial officer in each department and agency be subject to the concurrence of the Treasury Board.

That was a recommendation made in 1962, which the Minister has announced this morning will take place.

Another recommendation or comment that Mr. Glassco made was:

The importance of budgeting as a control technique in industry has been described earlier. If, in addition to the budget, there is a well-planned system of management reports, results can be communicated to higher levels of management in such a way that deviations from the budget plan are highlighted and appropriate action can be taken.

[Interpretation]

que je réussissais à tirer du Trésor. Maintenant, c'est tout à fait le contraire. Et je me rends compte que j'en deviens plus populaire. Vous venez de me dire que je faisais un bon travail, mais lorsque j'ai comparu devant l'autre comité, dont vous étiez membre, vous ne me l'avez pas dit.

**M. Darling:** Oh, certainement. J'ai trouvé que vous étiez un bon ministre.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. J'ai toute une relève à assurer.

**Le président:** J'en conviens avec vous.

**M. Robinson:** Je veux poser une question au ministre. Il a parlé de la mise en application graduelle des recommandations Glassco en 14 ans et je me demande si cela a eu tant de succès, pourquoi les dépenses et questions financières posent-elles tant de problèmes, comme on peut le constater dans le rapport de l'Auditeur général?

**M. Chrétien:** J'étais distrait; je me versais de l'eau.

Comme je l'ai expliqué plus tôt, la Commission Glassco a dû faire face à un problème, à savoir que le système prévoyait beaucoup trop de contrôles et n'était pas assez souple. Comme je l'ai dit dans mon exposé peut-être somme-nous allés trop loin dans l'autre direction, si bien que l'Auditeur général a cru que finalement les ministères s'étaient beaucoup trop relâchés. Nous avons peut-être pris le Rapport Glassco trop au sérieux. Naturellement, il ne faut pas oublier que lorsque les ministères ont étudié les recommandations Glassco, le Conseil du Trésor a veillé à ne pas trop se mêler de leurs affaires. Peut-être mes agents qui visitent les ministères ont-ils cité Glassco maintes fois, mais je crois qu'à partir de maintenant, nous allons citer Macdonell; d'après ce que m'en ont dit mes agents, il semble que vous étiez en faveur des recommandations de M. Macdonell et nous avons répondu à vos vœux, et non pas seulement aux siens.

**Le président:** Je crois que je vais demander à M. Macdonell de répondre aussi à votre question, monsieur Robinson.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, M. Glassco est décédé il y a quelques années et je dois absolument dire officiellement que certaines de ses recommandations n'ont pas été bien suivies, et je pourrais d'ailleurs en citer trois. La première recommandation est celle-ci:

Nous recommandons donc: Que la nomination de l'agent supérieur des finances de chaque ministère et organisme soit assujettie à l'accord du conseil du Trésor.

On a donc annoncé seulement ce matin que cette recommandation, qui date de 1962, entrera en vigueur.

Voici un autre commentaire de M. Glassco:

L'importance que revêt l'établissement du budget comme moyen de contrôle dans l'industrie a déjà été signalée. Si au budget s'ajoute un système bien organisé de rapports de gestion, on peut présenter les résultats aux échelons supérieurs de l'administration dans une forme qui fasse ressortir en quoi ces résultats s'écartent du programme budgétaire; les mesures nécessaires pourront alors être prises.

[Texte]

That is Mr. Glassco in 1962. We are recommending that what he did suggest there now be done.

Finally, I would like to say that we therefore recommend that departments and agencies adopt modern management reporting techniques, and certainly we have a number of recommendations along that line.

I think, in fairness, there have been many recommendations that have been implemented but I think they could be summed up—and I have heard this since I have come to Ottawa on more than one occasion—as, let the managers manage. Certainly, as the Minister has said, there was excessive control previously; we certainly do not recommend the return to pre-Glassco days. I think what we are suggesting is that some of the recommendations he did make perhaps have not been fully implemented, or perhaps have been overlooked to some extent. I would like to clarify that point, if I could, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, it is my understanding that the Auditor General really postaudits, and that is how we get this voluminous report every year indicating all the misdemeanours and problems that have occurred in government. It seems to me that it is the Treasury Board's responsibility to consider pre-audits and if they are actually doing their job I wonder why we still have this number of problems, why they are not caught ahead of time. I might just add that it seems to me, if I have the figures correctly, there are about 770 people in the Treasury Board. Would that be correct, Mr. Chrétien?

**Mr. Chrétien:** Approximately, yes.

**Mr. Robinson:** It is also my understanding that there are only about 20 people who are actually looking at how the money is spent. This is what I am concerned about. Do you not think there should be a further concentration in your department on watching how the dollars are spent, and not just watching the financial system?

**The Chairman:** Mr. Chrétien.

**Mr. Chrétien:** You are talking about the managing of the Treasury Board personnel, the different divisions we have in the Treasury Board; perhaps there are 20 in that section you referred to. But the others in the Program Branch have a duty to examine every proposition to the Treasury Board, to look at the managing aspects and the other thing. But on the preaudit system you want to talk about, I think Mr. Osbaldeston could, perhaps, reply.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board):** Thank you, Mr. Chairman. Relative to the pre-audit, the Minister made mention in his remarks that at the time of the existence of the Comptroller of the Treasury, this pre-audit, in effect, was going on. One of the key recommendations of Glassco, really, was to get rid of that pre-audit system and institute strong controls at postaudit, both in the department and by the Treasury Board and the Auditor General. Basically, the responsibility for pre-audit was to reside within the departments of government; that was really a key, central proposition.

[Interprétation]

Ces deux commentaires datent de 1962, et nous venons de recommander que ces suggestions entrent en vigueur.

Enfin, nous recommandons par conséquent que les ministères et les organismes adoptent des techniques de compte rendu de gestion qui soient modernes, et plusieurs de nos recommandations suivent cette idée.

En toute justice, il faut admettre que beaucoup des recommandations ont été appliquées; toutefois, comme je l'ai entendu à plusieurs occasions ici à Ottawa, on pourrait les résumer ainsi: que les administrateurs administrent. Comme le ministre l'a dit, il est certain qu'auparavant on faisait preuve de trop de surveillance, et nous ne voulons pas revenir à l'époque d'avant la Commission Glassco. Nous disons simplement que certaines des recommandations de la Commission Glassco n'ont pas été entièrement appliquées, ou ont été peut-être négligées dans une certaine mesure. Si je le puis, monsieur le président, j'aimerais rendre cela clair.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Si je comprends bien, l'Auditeur général fait surtout des postvérifications, à la suite desquelles nous obtenons chaque année un rapport volumineux décrivant toutes les erreurs et tous les problèmes qui se sont produits au gouvernement. Il me semble qu'il revient au Conseil du Trésor de faire toutes les prévérifications nécessaires; et puis, s'il fait réellement son travail, comment se fait-il que nous ayons autant de problèmes et qu'ils ne soient pas décelés à temps? Si mes chiffres sont bons, environ 770 personnes travaillent au Conseil du Trésor. Est-ce exact, monsieur Chrétien?

**M. Chrétien:** C'est approximativement cela.

**M. Robinson:** Je crois comprendre également que seulement vingt personnes sont chargées d'examiner la façon dont l'argent est dépensé. Cela m'inquiète. Votre ministère ne devrait-il pas se concentrer plus à fond sur la façon dont les sommes sont dépensées, plutôt que simplement sur l'étude du système financier?

**Le président:** Monsieur Chrétien.

**M. Chrétien:** Vous parlez en fait de l'administration du personnel du Conseil du Trésor et des différentes divisions du Conseil; peut-être que dans la section que vous avez mentionnée il n'y a que vingt personnes. Toutefois, toutes les personnes qui travaillent à la direction des programmes ont également le devoir d'étudier toutes les propositions faites au Conseil du Trésor, d'étudier les questions d'administration et les autres problèmes connexes. M. Osbaldeston pourra peut-être répondre à votre question sur le système de prévérification.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. G. F. Osbaldeston (Secrétaire, Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor):** Merci, monsieur le président. Le ministre, dans ses commentaires, a fait remarquer qu'au moment de l'existence du contrôleur du Trésor, il y avait effectivement prévérification. Une des recommandations les plus importantes de la Commission Glassco était justement de se débarrasser du système de prévérification et d'instituer un contrôle très sévère au moment de la postvérification, à la fois au sein du ministère, au Conseil du Trésor et chez l'Auditeur général. La responsabilité d'effectuer les prévérifications revenait essentiellement aux ministères du gouvernement; c'était là la proposition la plus importante, celle à la base de tous les changements.

## [Text]

However, having said that, Mr. Robinson, I think it is also fair to say that Glassco, in making that statement, anticipated that the departments would have fully qualified staff; that they would have an internal audit system; that they would have in place financial management systems that would allow the deputy head to carry out his responsibility; that there would be a central authority that would ensure that such systems were in place so that the pre-audit, in fact, was carried out, that pre-audit would occur, even though it be in the department, and the pre-audit would be done under policies and regulations of an acceptable standard. So I do not think the Auditor General nor the Treasury Board Secretariat contemplate the thought of going back to pre-audit in the sense of an outside body's being responsible.

On the second point, if I may, Mr. Chairman, relative to financial management; the Treasury Board Secretariat does have approximately 770 people. When one talks about the allocative process sort of in total, we have involved in that quite a few people. First of all, we have the Program Branch, which has approximately 100. They handle the main estimates submission, the program forecasts submissions, and they are deeply involved in the financial affairs of the Government of Canada.

Secondly, as you point out, the 20 refers to the Financial Management Section now headed by an assistant secretary, which section will be elevated to the level of a deputy secretary. There are 20 people in that.

• 1215

In addition to those two groups we have, of course, the Planning Branch, which has within it approximately, if my memory serves me, 120 people, the vast majority of whom are concerned with effectiveness work, or efficiency work, which of course goes directly to the question of the efficient and effective use of the taxpayers' money.

So in total there are a number of hundreds who are very directly involved, and I have not mentioned the Administrative Policy Branch, which prescribes, recommending to the Treasury Board, the rules surrounding various other inputs, namely, the usage of computers and the sharing of computers, et cetera. So there are quite a few people really involved in financial control.

**Mr. Robinson:** At the present time it is my understanding that the departments do not have the necessary management control themselves. Since this has apparently been the case over the years it would seem to me that somebody should have this responsibility, and it would seem to me it would be the Treasury Board. I say again that if there are only 20 people who are really responsible in the Treasury Board or in the country for looking at how the money is being spent, it may not be enough. Maybe this is why we are getting into difficulty.

I do not think my question has been properly answered. You say you are going to implement new procedures and new systems in all the departments. Obviously this is going to take some time to do. It has taken 14 years to try to implement the recommendations of Glassco and they have not been implemented yet, only some of them. So I say to you again, what are we going to do in the meantime? Are you going to increase this from 20 to 50 or 100 in the department to see that we properly look at how the money is being spent?

## [Interpretation]

Toutefois, cela dit, il serait juste d'ajouter que M. Glassco, en faisant cette déclaration, prévoyait que les ministères auraient un jour un personnel entièrement qualifié, qu'ils auraient également un système adéquat de vérification interne, qu'ils mettraient sur pied des systèmes d'administration financière qui permettraient au sous-ministre d'accomplir sa tâche, et, enfin, qu'il y aurait une autorité centrale qui vérifierait l'existence de tous ces systèmes, de sorte que la prévérification se ferait, même si ce n'était qu'au sein du ministère, et qu'elle se ferait aux termes de politiques et de règlements répondant à des normes acceptables. Je ne pense pas que l'Auditeur général ni le Conseil du Trésor envisagent la possibilité de retourner à une époque de prévérification, prévérification qui soit la responsabilité d'un organisme extérieur.

Pour ce qui est de l'administration financière, le Secrétariat du Conseil du Trésor emploie approximativement 770 personnes. Si l'on parle en particulier du processus de la répartition pour ainsi dire globale des sommes gouvernementales, ce processus inclut un grand nombre de personnes. D'abord, la Division des programmes en emploie environ cent. Ce sont les personnes qui s'occupent des présentations des budgets principaux, et des présentations de prévisions de programmes; elles s'occupent également de près de toutes les affaires financières qui mettent en jeu le gouvernement du Canada.

Deuxièmement, comme vous l'avez souligné, le chiffre 20 se rapporte à l'Unité de gestion financière dirigée à l'heure actuelle par un secrétaire adjoint qui sera promu sous-secrétaire. Ce service regroupe un personnel de 20.

Outre ces deux groupes, nous avons bien sûr la Direction de la planification qui emploie, si j'ai bonne mémoire, 120 personnes dont la grande majorité s'intéresse à l'efficacité du travail, c'est-à-dire à l'usage efficace et approprié du denier public.

Somme toute, il y a donc des centaines de personnes qui participent très directement et je n'ai pas mentionné la Direction des politiques administratives qui recommande au Conseil du Trésor les règlements portant sur certaines données, notamment l'usage des ordinateurs, la répartition des heures d'ordinateurs, etc. Il y a donc un nombre assez important de personnes qui s'occupent de contrôle financier.

**M. Robinson:** A l'heure actuelle, si j'ai bien compris, les ministères n'ont pas les contrôles de gestion nécessaires. Puisque apparemment, il en est ainsi depuis des années, il me semblerait que quelqu'un devrait détenir cette responsabilité et que l'organisme tout choisi serait le Conseil du Trésor. Je le répète, il n'y a que 20 personnes qui soient véritablement responsables au Conseil du Trésor ou dans le pays pour l'examen des dépenses, ce qui n'est peut-être pas suffisant. C'est peut-être la raison pour laquelle nous éprouvons des difficultés.

Je ne crois pas qu'on ait bien répondu à ma question. Vous dites que vous allez mettre en œuvre de nouvelles procédures et de nouveaux systèmes dans tous les ministères. Il est évident qu'il faudra un certain temps pour ce faire. Il y a déjà 14 ans que l'on essaie de mettre en œuvre les recommandations du rapport Glassco, ce qui n'est pas encore fait, à quelques exceptions près. Je vous demande donc encore, qu'est-ce que nous allons faire entre-temps? Allez-vous augmenter ce personnel de 20 à 50 ou à 100 au ministère pour que nous puissions examiner avec soin les dépenses d'argent?

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I am not sure that I read the Auditor General's report to the effect that there are no systems in place in departments. What has happened is that the Auditor General is pointing out in his reports, and I am sure you will correct me if I am in error, that some of these systems malfunction, that some of these systems are weak.

I do not think one could say, and I do not believe his report says, that there are no such systems in place in departments nor people to operate them. What is being said as I understand it, is that many of these systems need improvement, many of these systems need benefit from the input of more highly trained people, et cetera. I think the fact of the matter is that defalcations seldom occur in the Government of Canada. There are systems in place. Public servants do not run away with the till. I think what we are all involved in is trying to improve the systems so that there are fewer errors, so that there is better control. But it is a question of degree, not an absence of control.

**Mr. Robinson:** I just want to make one further point, if I may, Mr. Chairman. As I understand it, the report before us is one on financial systems rather than transactions. In other words, the concern seems to be on the way things move rather than the actual transactions, and this is what I am concerned about. When we get the Auditor-General's report we have illustrations of actual transactions where there are problems, financial problems, and it seems to me that in this report we are going to end up by looking at having a very nice system but we are still not looking at the transactions. That is really what I am concerned about.

**Mr. Chrétien:** Yes, but it is designed to control the transactions and to make sure that there is no... As Mr. Osbaldeston explained to you a minute ago, there is a system and in fact there have been very few cases of people running away with the money that have been brought to our attention.

One of the problems is that there is a danger that such a thing could happen, and it was well pointed out by the Auditor General. It was great for him to let me know, and I would like to improve it, but in fact that is a proof that generally speaking the Public Service of Canada is very honest and the people try to serve their country to the best of their ability. I think perhaps some can default, ... pourraient voler de l'argent if I can use those words, but there are very few of them who have done so and we will make sure that there will be very little opportunity left to them. Of course we cannot be perfect and I am telling you that even if you dream up the best system possible there will be some people who will use their brains just to try to cheat money away from the government. As long as there are human beings you will have that problem. But we will improve these systems and the controls so that there will be as little chance as possible for them to do so.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, Father Time is marching on and I have three questioners left. We did not start exactly at 11 o'clock, so we may run a few minutes over. I will try to allocate five minutes to each of the following gentlemen: Mr. Towers, Mr. Joyal and Mr. Clarke. Mr. Towers.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Monsieur le président, je ne crois pas avoir lu dans le rapport de l'Auditeur général rien voulant qu'il n'y ait aucun système en place dans les ministères. Ce qui s'est produit c'est que l'auditeur général souligne dans ses rapports, et je sais que vous me corrigerez si je fais erreur, soit que certains de ces systèmes fonctionnent mal, que certains d'entre eux sont faibles.

Je ne crois pas que l'on puisse dire, et je ne crois pas que c'est ce que l'on vise dans le rapport, que de tels systèmes ne sont pas en place dans les ministères ni qu'on manque de personnel. Si j'ai bien compris, on dit que nombre de ces systèmes demandent des améliorations, que nombre d'entre eux auraient besoin de l'apport de personnel très compétent, etc. Je crois qu'en vérité les cas de concussions sont très rares au niveau gouvernemental au Canada. Il existe des systèmes en place. Le fonctionnaire ne part pas avec la bourse. Je crois que nous cherchons tous à améliorer le système de façon à ce qu'il y ait moins d'erreurs, de façon à exercer de meilleurs contrôles. Mais c'est une question de niveau, et non d'absence de contrôle.

**M. Robinson:** J'aimerais encore faire remarquer une chose, si vous le permettez, monsieur le président. A ma connaissance, le rapport que nous étudions porte sur les systèmes financiers plutôt que sur les transactions. En d'autres termes, l'intérêt semble porter sur la façon dont les choses se font plutôt que sur les transactions faites, ce qui m'inquiète lorsque nous avons le rapport de l'Auditeur général, nous avons des exemples de transactions pour lesquelles il y a eu des problèmes, des problèmes d'ordre financier, et il me semble que dans le présent rapport nous allons finir par examiner un très beau système, mais nous ne nous pencherons toujours pas sur les transactions. C'est ce qui me préoccupe particulièrement.

**M. Chrétien:** Oui, mais ces systèmes sont prévus pour contrôler les transactions et pour s'assurer qu'il n'y a aucune... Comme l'a expliqué M. Osbaldeston, il y a un instant, il existe un contrôle et en fait il y a eu très peu de cas, à notre connaissance, où un fonctionnaire s'esquivait avec l'argent.

Un des problèmes, c'est qu'il est possible que ce genre de chose se produise comme l'a si bien souligné l'auditeur général. Je lui suis reconnaissant de me l'avoir souligné et j'ai l'intention d'apporter des améliorations, mais en fait, cela démontre bien qu'en général, la Fonction publique du Canada est très honnête et représentée par des fonctionnaires qui servent leur pays de leur mieux. Je crois qu'il est possible que certains d'entre eux soient concussionnaires... that they might steal money. Si je peux utiliser de tels mots, mais très peu d'entre eux l'ont déjà fait et nous allons nous assurer qu'il sera extrêmement difficile de le faire à l'avenir. Bien sûr, nous ne sommes pas parfaits et, à mon avis, même si vous imaginez le meilleur système possible, certains utiliseront toujours leur intelligence pour tenter de soutirer de l'argent au gouvernement. Aussi longtemps qu'il y aura des humains, vous aurez ce problème. Mais nous allons améliorer les systèmes et les contrôles de façon à ce qu'il soit le plus difficile possible d'agir ainsi.

**Le président:** Merci. Messieurs, le temps avance et j'ai encore trois interrogateurs inscrits sur ma liste. Nous n'avons pas commencé à 11 h.00 exactement et nous dépassons donc l'horaire de quelques minutes. J'accorderai autant que possible 5 minutes à chacun des trois orateurs suivants: M. Towers, M. Joyal et M. Clarke. Monsieur Towers.

[Text]

• 1220

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. I am wondering if there is a parallel between the Comptroller of the Treasury that was in existence prior to the implementation of the Glassco Report, and the present Treasury Board Secretariat that the Minister proposes to put in place.

**Mr. Chrétien:** I was not in the Treasury Board at that time, but Mr. MacDonald was. I would like him to explain the difference.

**The Chairman:** Thank you. Mr. MacDonald.

**Mr. Bruce MacDonald (Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board):** Mr. Chairman, there is really no similarity at all. The Comptroller of the Treasury was an organization which essentially processed individual transactions, recorded them, prepared reports, and exercised controls at a very low level of spending. The Treasury Board is essentially a policy agency, and in so far as it looks at transactions they are those which raise policy considerations for the purposes of the Board. The Treasury Board Secretariat is in no way a replacement for the Comptroller of the Treasury.

**Mr. Towers:** Would it then be correct to assume that the Secretariat is going to be responsible to the Treasury Board rather than to the Auditor General?

**Mr. MacDonald:** The Secretariat?

**Mr. Towers:** Yes.

**Mr. MacDonald:** The Secretariat is, of course, responsible to the Treasury Board.

**Mr. Towers:** Yes.

**Mr. MacDonald:** It is the Secretariat of the Treasury Board.

**Mr. Towers:** What relationship then is the Auditor General going to have to the Secretariat? Is he going to have direct communication with it?

**Mr. Chrétien:** Cordial but not cozy, as I said. The Auditor General will have the advantage of looking into the Treasury Board and reporting to the Committee if we are doing a proper job or not. I think that is what I call the cordial relations we have; we lend the facilities to look into our operations. But of course I am responsible for the Treasury Board operation and I would be the one held responsible. The new system we will put into place will put under the Treasury Board some aspects that were, in the words of Mr. Leblanc, divided among three different monsters: the Ministry of Finance, the Ministry of Supply and Services and the Treasury Board. Everything will be consolidated under the Treasury Board.

In terms of the allocation of man-years, as mentioned by Mr. Robinson, I am not in a position at this time to report on what is going to happen. We will try to make the man-years available. Perhaps some man-years can be collected back from the other departments in order to achieve this. As I said, however, for this year we have an almost no-growth public service policy and I do not have much flexibility.

[Interpretation]

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. Est-ce qu'il y a un parallèle entre le contrôleur du Trésor avant l'exécution du rapport Glassco et le Secrétariat actuel du Conseil du Trésor que le ministre propose d'instituer?

**M. Chrétien:** Je ne faisais pas partie du Conseil du Trésor à l'époque, mais M. MacDonald en était. J'aimerais qu'il vous explique la différence.

**Le président:** Merci. Monsieur MacDonald.

**Mr. Bruce MacDonald (sous-secrétaire à la Direction des programmes du Conseil du Trésor):** Monsieur le président, il n'y a aucune ressemblance. Le contrôleur du Trésor était en réalité un organisme dont la fonction essentielle était de traiter des transactions individuelles, de les enregistrer, de préparer des rapports et d'exercer des contrôles au niveau inférieur des dépenses. Le Conseil du Trésor est un organisme essentiellement consacré à la formulation de la politique et, pour ce qui est des transactions, elles intéressent le Conseil dans la mesure où elles touchent à la politique dont il est responsable. Le secrétariat du Conseil du Trésor ne supplante d'aucune façon le contrôleur du Trésor.

**M. Towers:** Pourrait-on alors justement présumer que le Secrétariat sera responsable auprès du Conseil du Trésor plutôt qu'à l'égard de l'auditeur général?

**M. MacDonald:** Le Secrétariat?

**M. Towers:** Oui.

**M. MacDonald:** Le Secrétariat est, il va sans dire, responsable auprès du Conseil du Trésor.

**M. Towers:** Oui.

**M. MacDonald:** C'est le Secrétariat du Conseil du Trésor.

**M. Towers:** Alors quel sera le rapport entre l'auditeur général et le Secrétariat? Est-ce que la communication sera directe?

**M. Chrétien:** Cordiale, mais sans intimité, comme je l'ai dit. L'auditeur général pourra scruter les comptes du Conseil du Trésor et faire rapport au Comité et évaluer en bien ou en mal notre activité. C'est ce que je décrirais comme nos relations cordiales; nous facilitons l'examen de nos opérations. Toutefois, c'est moi qui assume la responsabilité du fonctionnement du Conseil Du Trésor et c'est moi qui en serai tenu responsable. Le nouveau système réunira sous le masque du Conseil du Trésor les aspects d'un monstre à trois faces, comme le disait M. Leblanc: le ministère des Finances, le ministère des Approvisionnements et Services et le Conseil du Trésor. Le tout n'aura plus qu'une seule tête, celle du Conseil du Trésor.

Je ne puis pour le moment répondre à M. Robinson concernant le nombre d'années-hommes. Nous nous efforcerons de fournir ce renseignement, peut-être en colligeant les données d'autres ministères. J'ajoute toutefois que la Fonction publique restera, conformément à notre politique, à peu près au point mort cette année et j'ai donc très peu de latitude.

[Texte]

**Mr. Robinson:** But right now, is not the Auditor General's Office doing some of the work that should be done by the Treasury Board?

**Mr. Chrétien:** That is a very difficult question to answer.

**The Chairman:** Mr. Macdonell, would you like to answer that?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, that is a brand new thought. Until now I thought we were only doing the work that is properly done by the officer called the Auditor General, who likes to think of himself, however cordial he gets with anybody, as still pretty independent. He reports through his report to Parliament, to the House of Commons. Certainly, as far as I am concerned I can say that we like to think of ourselves as having—I would not like to use the word "gadflies"—a larger role to play than just that of a gadfly, particularly when we come out with basic recommendations of the type we have made here. We do not think we are doing Treasury Board work. We are really suggesting that they might direct a little more attention...

As I said earlier, I shall continue to be tenacious and persistent in advocating better financial controls throughout government; that, we think, is our job. It is the Treasury Board's responsibility, on behalf of the government, to take our recommendations seriously and try to achieve these objectives.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Towers.

• 1225

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, this question would go to the Auditor General. Could the money being spent on the Secretariat be better spent in the Auditor General's department to get more value for the dollar? I realize that the cost of the Auditor General's department has increased but perhaps we would get more value out of it if it was within that department rather than the secretariat.

**Mr. Chrétien:** I think it is a policy question you are asking there. You have to understand that the Auditor General is looking into the operation of the government from our side. He is the watchdog and I think that he should remain a watchdog.

I am responsible for the Treasury Board and I do not think you can take away the responsibility for the actions of the administration. On that score, perhaps we could argue later on whether we should or should not have any Treasury Board at all—and I am ready to take my pension—but I think it is completely separated. The Auditor General is the watchdog but we have a friendly relationship; though I have to tell you that even if the relationship is quite friendly, the day of his report is not the easiest day for me.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** The only observation I have, Mr. Chairman, is the fact that until the Minister takes his pension, he is keeping that watchdog on a very, very firm leash and is only going to give him so much room in which to manipulate.

**Mr. Chrétien:** No, no, I think not. I object to that. Everything that he has asked me about, in terms of man-years and studies and so on—I have tried to make absolutely no difficulty for him. When I compare my relationship with the Auditor General with my relationship with any minister, I am sure that every minister would like to have the same rapport with me that I have with the Auditor General.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Est-ce que le Bureau de l'auditeur général n'accomplit pas en ce moment une part du travail qui revient à celui du Conseil du Trésor?

**M. Chrétien:** Il est très difficile de répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Macdonell, pourriez-vous répondre?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, c'est une idée toute nouvelle. Jusqu'à présent, j'avais pensé que nous n'accomplissions que le travail dévolu à l'auditeur général qui aime se croire, tout cordiaux que soient ses rapports avec quiconque, pas mal indépendant. Il rend compte au Parlement, à la Chambre des communes, au moyen de son rapport. Nous nous étions imaginés autrement que des bourdons—mot que j'emploie avec une certaine répugnance—nous avions le sentiment de jouer un rôle plus important que celui du bourdon, vu surtout les recommandations fondamentales que nous proposons ici. Nous n'avons pas le sentiment de remplir la tâche du Conseil du Trésor. Nous suggérons simplement qu'un plus grand soin soit donné...

Comme je l'ai dit tantôt, je continuerai avec ténacité et persistance à préconiser de meilleures mesures de contrôle au gouvernement et c'est en quoi consiste notre travail. Il appartient au Conseil du Trésor, dans son rôle officiel, d'accepter nos recommandations avec sérieux et de s'efforcer d'en atteindre les objectifs.

**Le président:** Merci, Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, cette question s'adresserait à l'auditeur général. N'aurions-nous pas meilleure valeur pour notre dollar si les sommes dépensées au Secrétariat l'étaient au Bureau de l'auditeur général? Comme les dépenses du département de l'auditeur général ont augmenté, peut-être les sommes en question seraient-elles dépensées à meilleur escient si elles étaient affectées au département plutôt qu'au Secrétariat.

**M. Chrétien:** C'est une question de politique. Vous devez comprendre que l'auditeur général étudie les activités du gouvernement d'un point de vue qui est le nôtre. Il est un chien de garde, en quelque sorte, et doit le rester.

Moi-même, je suis responsable du Conseil du Trésor, et vous ne pouvez m'enlever la responsabilité des actions de l'administration. On pourrait bien sûr débattre la question de savoir s'il est nécessaire ou non d'avoir un Conseil du Trésor, et—bien que je sois prêt à prendre ma retraite—je précise que les deux questions sont tout à fait distinctes. L'auditeur général est peut-être un chien de garde, mais nos relations sont cordiales; mais, en dépit de ces bonnes relations, le jour où il doit faire son rapport n'est pas un jour très agréable pour moi.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, je veux simplement dire que jusqu'à ce que le ministre prenne sa retraite, il continuera à tenir son chien de garde très fermement en laisse, et à ne lui donner que la place nécessaire pour vaquer à ses activités.

**M. Chrétien:** Non, c'est faux. Chaque fois qu'il m'a demandé quelque chose, que ce soit en termes d'années-hommes ou d'études, je n'ai fait aucune difficulté pour les lui accorder. Si l'on compare les liens que j'entretiens avec l'auditeur général et ceux que j'entretiens avec les ministres, je suis sûr qu'on enverrait les premiers.

[Text]

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I merely wish to place on record that we have not been denied any resources for which we have asked from the Treasury Board. I had been a little fearful that when this report hit the press, there might be a little change in policy, and I am tremendously reassured by the Minister's statement on that this morning.

I would just like to say that I have an objective here . . .

**Mr. Chrétien:** I am short of money, sir, and . . .

**Mr. Macdonell:** I would just like to say that one of my objectives during my tenure of office is to get promoted from the appellation "watchdog", which, as far as I know, generally accuses one of doing a lot of barking but not much biting. Maybe by the time I retire, even though we maintain cordial relationships, I might be promoted to a guard dog, and I understand that a guard dog does not do a lot of barking but that he has other things in mind.

**Mr. Chrétien:** So that we will move right away?

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, depuis que j'ai l'occasion de siéger au sein de ce Comité, depuis un an et demi, c'est la première fois qu'il m'est donné de bénéficier de la présence du Président du Conseil du Trésor. J'espère que l'exception ne confirme pas la règle et que le Président du Conseil du Trésor nous fera des visites annuelles dans l'avenir. J'espère surtout qu'il viendra l'an prochain lorsque nous aurons à nous pencher sur la façon dont les recommandations du Comité, concernant l'étude des Comptes du Canada, auront progressé.

Ma première question s'adresse au Président du Conseil du Trésor. Elle n'a pas trait au financement du déficit olympique, mais elle intéresse plutôt la législation dont la Chambre devra être saisie, d'une part pour donner suite aux recommandations du rapport Wilson et d'autre part pour mettre en application deux modifications que vous soulignez dans votre déclaration de ce matin, aux articles 54 et 55 de la Loi sur l'administration financière, ainsi qu'aux autres articles de la Loi sur l'administration financière qui devraient être modifiés pour donner suite à l'étude des Comptes du Canada dont nous avons terminé l'étude il y a 15 jours.

Est-ce que l'honorable Président du Conseil du Trésor pourrait nous dire quand la Chambre devrait être saisie du projet de loi faisant suite au rapport Wilson et des modifications ou amendements à la Loi sur l'administration financière faisant suite à l'étude des Comptes du Canada et à l'étude de la révision du contrôle de l'administration financière du Gouvernement du Canada?

• 1230

**M. Chrétien:** Tout d'abord à propos, monsieur Joyal, de la Loi qui concerne l'Auditeur général, nous avons, comme vous le savez, reçu le rapport de M. Wilson et nous en avons fait l'étude. Nous avons approuvé la grande majorité des recommandations. Nous en avons discuté avec l'Auditeur général. J'ai soumis le projet au Cabinet afin que ce dernier détermine la politique à suivre avant l'adoption de la loi. Le Cabinet a approuvé mes recommandations. Présentement, le ministère de la Justice procède à la rédaction du projet de loi.

[Interpretation]

**Le président:** Merci.

Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je veux qu'il soit clair que le Conseil du Trésor ne nous a jamais refusé quoi que ce soit, lorsque nous en avons eu besoin. Lorsque le rapport en question a été dévoilé au public, je craignais un changement de politique, mais je suis tout à fait rassuré par la déclaration du ministre ce matin.

J'ajouterais qu'un de mes objectifs . . .

**M. Chrétien:** Je suis à cour d'argent et . . .

**M. Macdonell:** L'un de mes objectifs, pendant mon mandat, est de me débarrasser de l'appellation de «chien de garde» qui, à mon sens, sert à qualifier ceux qui aboient mais ne mordent pas. A ma retraite, même si je continue à avoir des relations cordiales avec les ministres, j'espère avoir été promu au rang de chien «de protection», car le chien de protection qui ne passe pas son temps à aboyer, a bien d'autres choses en tête.

**M. Chrétien:** Pour que nous puissions agir rapidement?

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, since I have been sitting on this committee, for one year and a half, it is the first time that the committee can benefit from the presence of the President of the Treasury Board. I hope that this is not an exception and that the President of the Treasury Board will visit us every year in the future. I certainly hope that he will visit us next year when we should have to ask ourselves if the committee's recommendations on the Public Accounts of Canada have been applied or not.

My first question is directed to the President of the Treasury Board. My question is not on the financing of the Olympic deficit, but rather on the legislation which will be presented to the House of Commons; this legislation is intended, first, to follow up on the recommendations of the Wilson Report and, secondly, to carry out two amendments which you have underlined in your statement this morning, amendments brought to Sections 54 and 55 of the Financial Administration Act and on other sections of the same Act, in order to give effect to the study of the Public Accounts of Canada which we concluded 15 days ago.

Can the hon. President of the Treasury Board tell us when the House will be presenting this bill which gives effect to the Wilson report and which amends the Financial Administration Act, in order to follow up on the study of the Public Accounts in Canada and of the revision of the auditing done on all financial administration within the Government of Canada?

**Mr. Chrétien:** First, Mr. Joyal, in order to answer your question on the Act concerning the Auditor General, we have already received Mr. Wilson's report and have studied it. We have approved most of its recommendations and discussed the matter with the Auditor General. I submitted to the Cabinet the project so as to identify the policy to follow before passing the law. The Cabinet has approved my recommendation and the Department of Justice is presently drafting the bill.

**[Texte]**

Or, au ministère de la Justice les rédacteurs de lois sont présentement très occupés, surtout à cause des projets de lois qui sont devant la Chambre. Par exemple, la loi et les règlements pour la mise en vigueur du programme anti-inflation du gouvernement ont besoin d'être rodés assez régulièrement. Il y a aussi tous les projets de loi sur l'ordre et la paix présentement devant la Chambre. Donc, à cause de ces difficultés techniques, je ne crois pas que le projet de loi revienne devant le Cabinet pour l'approbation finale avant quelques mois. Par conséquent, je crois que le projet de loi ne pourra être déposé devant la Chambre avant l'automne. Mais la politique a été adoptée par le Cabinet. Par ailleurs, mes fonctionnaires ont eu l'occasion de discuter de plusieurs aspects de la politique touchant l'Auditeur général avec ce dernier. Et, j'ai des bonnes raisons de croire qu'on a respecté la plupart des recommandations du comité Wilson et que nous aurons l'approbation de l'Auditeur général.

Quant à la deuxième partie de votre question sur l'amendement à la Loi sur l'administration financière visant à investir le Conseil du Trésor des responsabilités mentionnées, je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Ma deuxième question, monsieur le président, concerne une partie de la déclaration du président du Conseil du Trésor ce matin.

**M. Chrétien:** Il se pourrait, monsieur Joyal, que l'administration concernant la Loi sur l'administration financière des amendements pourrait être insérée dans un bill omnibus qui concerne l'Auditeur général. Or, ceci entraînerait peut-être des problèmes pour ce qui est du travail de ce comité. Alors je n'ai pris aucune décision à ce sujet.

**M. Joyal:** Merci. Ma deuxième question a trait au paragraphe g) de votre déclaration à la page 8 qui inclut dans la fonction du sous-secrétaire la coordination et la préparation de la réponse du gouvernement au Rapport annuel vérificateur général et sa présentation au Comité des comptes publics.

Je me demande si vous ne pourriez pas rajouter aux attributions de ce sous-secrétaire la coordination et la réponse du gouvernement au rapport du Comité des comptes publics. Il est de pratique courante en Angleterre que le Conseil du Trésor fasse un rapport non seulement sur les paragraphes du Rapport de l'Auditeur général, mais également sur chacune des recommandations du rapport du Comité des comptes publics. Votre déclaration de ce matin ne fait pas de référence particulière au rapport du Comité des comptes publics. Par conséquent, serait-il possible de confier ce mandat au sous-secrétaire dont vous annoncez ce matin la nomination.

**M. Chrétien:** A première vue, monsieur Joyal, je trouve que c'est une suggestion très valable.

**M. Joyal:** Ma prochaine question vise votre déclaration, plus précisément à la page 10, où vous affirmez que 22 des 34 commentaires vous sont acceptables, dix le sont conditionnellement et 2 commentaires ne le sont pas à votre avis. Quels sont les deux aspects des recommandations que vous ne pouvez pas accepter?

**M. Chrétien:** Je vais demander à M. Osbaldeston de donner les expressions techniques que j'aurais de la difficulté à traduire.

**[Interprétation]**

The people drafting the laws are presently very busy because of the bills presented to the House. For example we have the anti-inflation program rules and we have also all these bills for peace and order. So, because of technical difficulty I do not think the bill will come back to the Cabinet for approval before a few months. Then I do think that the bill will not be tabled in the House before this fall. But the policy has been passed by the Cabinet. My officers have also had a chance to discuss several aspects of the policy with the Auditor General and I have good reasons to believe that we have respected most of the recommendations of the Wilson Committee and that we will have the approbation of the Auditor General.

As for the second part of your question on the amendments to the Financial Administration Act which aim at giving to the Treasury Board the above-mentioned responsibilities, I could not give you an answer.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** My second question, Mr. Chairman, is related to part of the statement given by the President of the Treasury Board this morning.

**Mr. Chrétien:** It could be, Mr. Joyal, that the amendments relating to the administration of the Financial Administration Act could be inserted in a sort of omnibus bill concerning the Auditor General. Of course there could be some problems concerning the work done by this Committee. I have not taken a decision yet.

**Mr. Joyal:** Thank you. My second question is related to paragraph (g) of your statement, page 8, which includes in the role of the deputy secretary the co-ordination and preparation of the reply of the government to the annual report of the Auditor General and its tabling in the Committee on Public Accounts.

I wonder if you could not add to his responsibilities the co-ordination and the reply of the government to the report of the Committee on Public Accounts. In England the Treasury Board gives a report bearing not only on the paragraphs of the report of the Auditor General but also on every recommendation contained in the report of the Committee on Public Accounts. Your statement this morning does not mention the report of the Committee on Public Accounts. So we could give may be this term of reference to the deputy-secretary whose appointment you announced this morning.

**Mr. Chrétien:** I think at first sight that it is a very valid suggestion.

**Mr. Joyal:** My next question is related to your statement, especially on page 10 where you declare that 22 of the 34 comments are to you acceptable, 10 are but conditionally and two are not. Which are the two recommendations that you cannot accept?

**Mr. Chrétien:** I will ask Mr. Osbaldeston to give you the technical terms which I would have difficulty to translate.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, the two that are not accepted are paragraphs 10.20 on page 99 and 10.21 on page 100. The first deals with allotment control and the second deals with commitment control. I was assuming, Mr. Chairman, that at some point the Committee would wish to examine us on those two issues.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** A last one Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Joyal:** It is about paragraph 10.39; the statement made by the President of the Treasury Board this morning mentioned that he would accept, partially, that recommendation. Would you qualify ...

**Mr. Chrétien:** Quelle page, monsieur?

**Mr. Joyal:** Page 115 du Rapport, c'est le paragraphe 10.39, qui concerne la nomination des agents financiers. C'est à la page 107 dans la version anglaise et à la page 9 de votre déclaration.

**Mr. Chrétien:** Voici, la difficulté que nous avons quant à la nomination des agents financiers dans les ministères, et je crois que je connais celui auquel vous faites allusion, c'est que nous avons à tenir compte de la Loi sur la Fonction publique et ce n'est ni au Conseil du Trésor ni à aucun ministère qu'il appartient de doter une fonction, c'est la Fonction publique qui le fait. Alors c'est une des difficultés que nous rencontrons, c'est-à-dire que je ne peux pas m'arroger le pouvoir de la Fonction publique de faire subir les examens et de choisir les candidats. Je crois qu'il y aurait lieu à une consultation et peut-être à une participation beaucoup plus grande de la part du Conseil du Trésor, mais je me heurte à la difficulté de la Loi sur la Fonction publique et c'est pour cela que je ne suis pas en mesure d'accepter cette recommandation entièrement, à cause de cette loi, il faudrait faire une exception dans le cas des agents financiers de chaque ministère.

**Mr. Joyal:** All right. I have a last comment to be directed to the Auditor General. It is in reference to paragraph 2.12 of his report, on page 7 of the French text. It is the paragraph dealing with the Treasury Board as such, and its responsibilities in many areas that are not directly related to the financial administration and control of government spending. Your report has been quite direct and your critique has been very conclusive on the status of the Treasury Board if we are to give to the Treasury Board additional responsibilities to implement the recommendations we are studying this morning. Taking into account that paragraph I am referring to, are you satisfied this morning with the statement of the Treasury Board President that that recommendation you made will be in accord with the statement made by the Treasury Board President this morning?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I referred, not entirely facetiously, to the progression that has taken place. I also referred to the fact that I considered it my duty, as I put in this report, to plead the case and draw to the attention of the House of Commons areas where I feel that financial control can be strengthened. In my impromptu response to, or comments on, the Minister's statement I did point out that there are a relatively large number of managers in the public service who are engaged in program management, and I would like to think we are not stopping them. To be

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, ce sont les paragraphes 10.20 à la page 106 et 10.21 aux pages 106 et 107. Le premier traite de l'emploi des affectations et le second de la nécessité de la comptabilisation des engagements. Je pensais que le Comité voudrait examiner ces deux questions avec nous à un moment donné.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, une dernière question.

**Le président:** Bien.

**M. Joyal:** Je me reporte au paragraphe 10.39; le président du Conseil du Trésor a déclaré ce matin qu'il accepterait, en partie, cette recommandation. Pourriez-vous qualifier ...

**Mr. Chrétien:** On what page, Mr. Joyal?

**Mr. Joyal:** Page 115 of the report; I am referring to paragraph 10.39 concerning the appointment of financial officers. The English version is on page 107 of the report and on page 9 of your statement.

**Mr. Chrétien:** There is a certain difficulty concerning the appointment of financial officers within departments, and I believe I know what you are referring to; the problem is that we have to appoint someone according to the Public Service Act. It is neither the responsibility of the Treasury Board neither the department's responsibility to appoint someone. It is only the Public Service's responsibility. This means that I cannot, myself, perform the duty of the Public Service, that is give exams and choose the candidates. I believe that the Public Service should consult the Treasury Board and should ask the board to participate to a greater extent. Nevertheless, the difficulty lies within the Public Service Act, and I am in no position to accept entirely this recommendation. Because of this Act, I would have to make an exception for all the financial officers of every single department.

**M. Joyal:** Très bien. J'ai un dernier commentaire à adresser à l'Auditeur général. Je me reporte au paragraphe 2.12 de ce rapport, soit à la page 7 du texte français. Il s'agit du paragraphe traitant du Conseil du Trésor en tant que tel, ainsi que de ses responsabilités dans divers domaines qui ne sont pas directement reliés à l'administration financière ni au contrôle des dépenses gouvernementales. Votre rapport est très direct, et votre critique a été très décisive quant au statut du Conseil du Trésor, si l'on décide de donner à ce dernier des responsabilités supplémentaires dans le but de mettre en application les recommandations étudiées ce matin. Si l'on tient compte du paragraphe que j'ai mentionné, êtes-vous convaincu que la déclaration faite par le président du Conseil du Trésor ce matin répond bien à la recommandation que vous avez vous-même faite?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai parlé sans malice des progrès qui ont été faits. J'ai également déclaré que je pensais de mon devoir, comme le dit le rapport, d'attirer l'attention de la Chambre des communes sur des domaines où le contrôle financier ne me semblait pas tout à fait fort, et d'en plaider la cause. Dans ma réponse faite à l'impromptu aux déclarations du ministre, j'ai souligné qu'il y a dans la Fonction publique un nombre assez grand d'administrateurs qui s'occupent de gestion de programmes; j'aime à croire que nous ne les empêcherons pas

## [Texte]

quite realistic about this, I said in this report and I meant it—and there is a former Secretary of the Treasury Board, not the present one, who did use these words—that the job is “a bone-crusher of a job, intellectually and physically.”

We now have one out of six deputy secretaries responsible for financial administration. I realize that the title of deputy secretary is a very responsible title in the hierarchy of government. I have learned that since I have come to Ottawa. I will continue to urge the Minister, as President of the Treasury Board, to give some thought to the ultimate objective of having a deputy head. I can appreciate—if I may dare, Mr. Chrétien, to cite a comment that I thought was very pertinent and very appropriate for the Minister to make on this very point—that he feels, as I am sure many ministers must feel, that they cannot have advice from three or four different parties to run their departments. On the other hand, I think control of the public purse is so vitally important that it seems to me that at the deputy-head level ultimately—I am very happy with the steps announced by the Minister, but I do hope that, ultimately, there will be a properly qualified person appointed at the deputy head level.

I am biased on this point and I declare my bias. I consider this the single most important financial executive job in the whole of Canada.

I see the expenditures of government: they are \$40 billion at this point—I think that was what the Minister stated.

• 1240

Mr. Chrétien: Forty-two.

Mr. Macdonell: Forty-two. If I took the 100 largest companies in Canada, a list of which is published once a year in *The Financial Post*, and I added up the cost, the expenditure side, deducted their margin of profit, I am sure that this job controls the expenditures at least equal to the 15 largest companies in Canada, and these are the taxpayers' dollars.

As far as I am concerned, there is no question that I continue to urge that this whole area of financial management control be taken in the most serious fashion. I am delighted by the response of the President of the Treasury Board. I can only say that, on the particular point that Mr. Joyal has touched upon, he has obviously touched a nerve, Mr. Chrétien. And, as I think everybody knows, I shall continue to advocate this particular policy.

Now, I have come from the private sector. I contrast this with what goes on in large companies, and I must say that in financial control this is an operation of trust. These are the taxpayers' dollars that are being spent. I am delighted with the way the Minister stated his own action in this respect, so that this is not a confrontation, this is not an adversary role, but it is a vitally important question and I shall not cease in promoting the kind of responsibility I just referred to.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Macdonell.

Mr. Chrétien: I think, if I can comment, I would like to clarify why I cannot accept the recommendation of the Auditor General on that.

## [Interprétation]

d'avancer. Si l'on veut être réaliste, je répète ce que j'ai dit dans le rapport: un des anciens secrétaires du Conseil du Trésor, et non l'actuel secrétaire du Conseil du Trésor, a déjà déclaré que la fonction en question était une fonction éreintante, intellectuellement et physiquement.

Maintenant, c'est l'un des six sous-secrétaires qui est responsable de l'administration financière. Je sais que le titre de sous-secrétaire est un titre de grande valeur dans la hiérarchie gouvernementale. J'ai eu l'occasion d'apprendre cela depuis mon arrivée à Ottawa. Je continuerai donc à supplier le ministre, en tant que président du Conseil du Trésor, de réfléchir encore à la décision de nommer un sous-ministre. Si je peux répéter un commentaire qui me semblerait pour cette occasion très pertinent et très approprié, je comprends très bien que M. Chrétien, comme beaucoup d'autres ministres, estime qu'il n'a pas à recevoir de conseil de trois ou quatre différentes personnes sur la façon de diriger son ministère. D'autre part, comme je suis très satisfait des mesures lancées par le ministre, j'estime que, puisque le contrôle des deniers publics constitue une charge aussi importante, le choix d'une personne dûment qualifiée pour le poste de sous-ministre revêt une importance toute particulière.

De ce côté, j'ai des idées bien arrêtées: je considère cet emploi comme le plus important emploi d'administration financière au Canada.

Je tiens compte du montant des dépenses du gouvernement qui sont de 40 milliards de dollars... je crois que c'est ce que le ministre a déclaré.

M. Chrétien: Quarante-deux.

M. Macdonell: Quarante-deux. Prenons les 100 plus importantes compagnies du Canada, dont la liste est publiée annuellement par le *Financial Post*, j'ajoute le coût, les dépenses, je déduis la marge de profit, et je suis sûr que cet emploi suppose le contrôle de dépenses qui sont au moins égales à celles des 15 plus importantes compagnies du Canada, et il s'agit en plus de l'argent des contribuables.

Quant à moi, je continue à considérer qu'il faut s'occuper le plus sérieusement du monde de toute cette question de contrôle de gestion financière. Je suis très heureux de la réponse du président du Conseil du Trésor. Je puis dire que M. Joyal a réellement ici touché à une question stratégique, monsieur Chrétien. Je crois que tout le monde s'en rend compte maintenant, je vais continuer à soutenir cette politique.

Je viens du secteur privé et si je compare ce qui se passe ici avec ce qui se passe dans les importantes sociétés, je dirai qu'au point de vue contrôle financier, il s'agit ici d'une opération de fiducie. C'est l'argent du contribuable qui est dépensé et je suis heureux que le ministre ait indiqué qu'il ne s'agissait pas ici d'un rôle où il y avait deux opposants, mais d'une question d'importance vitale, et je continuerai à promouvoir le genre de responsabilité dont je viens de parler.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Macdonell.

M. Chrétien: Permettez-moi de vous dire pourquoi je ne puis accepter la recommandation de l'Auditeur général à ce sujet.

[Text]

I operate a very important department, as you can see in this Committee, and of course in my own role I want to be sure that nothing will fall between two stools. That is why I have to have only one man under me, and under him there are others, because it is too important an area and I do not want to be caught sometimes between two men. That is why I have a Secretary of the Treasury Board who is my own deputy. If there are two, there is always a danger that a file can fall between the two stools and because I am entrusted with so much responsibility, I cannot take that chance.

It is not that I do not agree with the Auditor General on the very important role that this man will have to play. I think I agree entirely, but because I am invested with so much responsibility, I do not want to take any chance that one can say that it was the responsibility of the other, and you know that will never be an excuse in the House of Commons. So you have to understand—and I am not thinking only in terms of myself, I am thinking in terms of my successors—that is why I could not and have not been able to be persuaded by Mr. Macdonell, and you see that he has been very persuasive on all the other aspects of this.

**The Chairman:** Thank you. Now, our last questioner is Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I will snowball all mine into one question, if I may. A lot of the ground has been covered and I particularly had on my list the question Mr. Joyal touched on concerning the two recommendations, but I think we could deal with the Auditor General on that, and maybe one or two other matters, at another meeting; but since I understand we cannot have the Minister back again, I would like to ask this question.

It has come out today that not all of the Glassco Report was implemented. The Minister himself acknowledges that some of the policies were overlooked—I am referring to page 5—in the implementation of that. I realize that the Minister was not the minister during all of that 14-year period. I would like to have the Minister's opinion as to why it took so long to implement the parts of the Glassco Report that were put in. I would like to ask if we can now consider the Glassco Report has been put to bed. And although there are many indications and statements of agreement with the recommendations contained in this report, with the reservation of the two that are not agreed to, I have not seen, and I would like to ask the Minister for, his commitment to implementing these recommendations and some kind of a time frame.

**The Chairman:** Mr. Chrétien.

• 1245

**Mr. Chrétien:** You have my statement. It is quite clear that I am committed to do that. In terms of timing, it is as soon as possible. I have tried to explain in my statement some of the qualifications I had in terms of man-years and in terms of perhaps some reorganization. Many of the financial people in every department—the Auditor General referred to the fact that their role perhaps has not been upgraded as it could have been, and that many of the people were not trained enough. It takes some time to train them and make them completely able to do their jobs.

Recruitment has been perhaps difficult because many felt that their responsibilities were not well accepted by the managers in the different departments. So there is a lot of consolidation to be done. Of course, you have to realize the kind of difficulty there will be there, because there

[Interpretation]

Je m'occupe d'un ministère très important et je veux m'assurer que rien n'est oublié. C'est pourquoi je ne puis avoir qu'un responsable sous mes ordres et sous lui il y en aura d'autres. C'est pourquoi j'ai un secrétaire du Conseil du Trésor qui est mon sous-ministre. S'il y en avait deux, il y aurait danger qu'un dossier s'égaré entre les deux et je ne puis prendre ce risque.

Je suis d'accord avec l'Auditeur général pour dire que cet homme aura un rôle fort important à jouer. Et vu que j'assume tant de responsabilités, je ne veux pas prendre de risque et comme vous le savez, je ne pourrai apporter d'excuse devant la Chambre des communes. Donc je ne songe pas qu'à moi, je songe aussi à mes successeurs, c'est pour ça que je ne puis pas, et je n'ai pas pu être persuadé par M. Macdonell malgré tous ses arguments à ce sujet.

**Le président:** Merci. Notre dernière personne pour poser des questions est M. Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. Je vais intégrer toutes mes questions en une seule. On a traité de bien des sujets et j'avais sur ma liste la question dont M. Joyal a parlé au sujet de ces deux recommandations, et je crois qu'on pourrait en traiter avec l'Auditeur général et d'une ou deux autres questions lors d'une autre séance. Mais comme je crois comprendre que nous n'aurons pas le ministre ici à nouveau, je voudrais lui poser cette question.

On a fait remarquer aujourd'hui que tout le Rapport Glassco n'avait pas été mis en application et le ministre lui-même reconnaît qu'on a oublié certaines politiques, je parle de la page 5. Je sais que le ministre n'a pas toujours été en poste au cours de ces quatre années. J'aimerais savoir ce que le ministre pense du fait qu'il a fallu si longtemps pour mettre en application ces parties de Rapport Glassco. Est-ce qu'on peut considérer que le Rapport Glassco a maintenant été mis aux oubliettes? Et même s'il y a beaucoup d'indices et de signes qui montrent qu'on est d'accord avec les recommandations indiquées dans ce rapport, sauf pour les deux qui n'ont pas été acceptées, je n'ai pas eu connaissance que le ministre se soit engagé à mettre en application ces recommandations dans un temps donné et j'aimerais avoir son engagement.

**Le président:** Monsieur Chrétien.

**M. Chrétien:** Vous avez ma déclaration. Il est très clair que je me suis engagé à le faire. Au point de vue calendrier, ce sera le plus tôt possible. Dans mon exposé, j'ai essayé d'expliquer certaines des responsabilités que j'ai au regard des années-hommes et d'une certaine réorganisation. L'Auditeur général a dit que le rôle de la plupart des agents du service des Finances dans les divers ministères n'ont pas été revalorisés comme il l'aurait dû et que plusieurs d'entre eux ne possèdent pas une bonne formation. Mais il faut du temps pour les former et les rendre tout à fait compétents.

Le recrutement s'est aussi avéré difficile car plusieurs avaient l'impression que leur responsabilité n'est peut-être pas bien acceptée par les administrateurs des divers départements. Il va donc falloir renforcer leur rôle. Naturellement, il faut se rendre compte de la difficulté que cela

*[Texte]*

could be some resistance from some departments who will see us as coming in to run their own affairs. Already there is that complaint by many departments. They say, leave us alone. We can run our show. We are also responsible to committees of the House, and so on. Why do you come and tell us what to do, and put the dot on the "i" and the cross on the "t", and so on. This is the kind of difficulty we will be confronted with.

I am committed to upgrade this function of the financial administrator in every department. I think it is good that they are there. I do not want to concentrate them all in the Treasury Board and be visiting the departments only once in a while. I will have to make some policy changes perhaps. The Auditor General is talking about having them in the management groups of the different departments. I have no objection to that, but I do not know how I can do that. You have to realize that in every department you have a minister and a deputy minister who are responsible to the House of Commons too. So it is a very delicate matter. However, I made a clear statement.

Mr. Joyal asked me if I would be willing to come before this Committee. I think you have to understand that there is a tradition that the minister does not come too often to this Committee. I have come when I have been invited, but I cannot spend sessions and sessions because I have the House of Commons and I have the Cabinet. Of course, if you keep me here and not in the committees of the Cabinet, next week perhaps you will know that while I am not there they have spent some money. So I have to be careful of that, but I will be delighted to come back if need be when there is a serious problem.

**The Chairman:** Mr. Clarke, have you any further questions?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clarke and gentlemen. On behalf of the Committee, Mr. Chrétien, I wish to say special thanks to you and to the members of your staff who took time to be with us this morning. I know it is the first time you as Minister have been before this Committee. I think it is perhaps the first time in about seven years when the Minister has been before our Committee. Hopefully you have established a precedent which will be adopted by other ministers who will come to be with us and help us solve our problems.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**The Chairman:** Our next meeting will be on Thursday. We will be dealing with the Estimates and Public Accounts on pages 93 and 94 of the Auditor General's Report. For that next meeting and subsequent ones, members of the Committee should concentrate on the summary contained in Part X of the Auditor General's 1975 Report, pages 91 to 109.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Interprétation]*

posera puisque certains ministères vont se montrer réticents à nous laisser mener leurs affaires. D'ailleurs, ils s'en plaignent déjà. Ils se disent capables de faire tout seuls puisqu'ils sont aussi responsables devant les comités de la Chambre. Ils nous disent qu'il est inutile d'aller leur aider à mettre les points sur les i et les barres sur les t. Voilà le genre de difficultés auxquelles nous devons faire face.

Je me suis engagé à revaloriser la tâche de l'administrateur financier dans tous les ministères. Je crois que leur présence y est nécessaire. Je ne veux pas tous les ramener au Conseil du Trésor et ne les laisser visiter le ministère que de temps en temps. Je devrai peut-être modifier certaines politiques. L'Auditeur général a suggéré de les intégrer aux groupes d'administrateurs des divers ministères. Je n'y vois aucune objection, mais je ne sais pas comment nous pourrions y parvenir. Il ne faut tout de même pas oublier que chaque ministère compte un ministre et un sous-ministre responsables devant la Chambre des communes. C'est donc très délicat. Mais ma position est très claire.

M. Joyal m'a demandé si je serais prêt à comparaître devant le comité. Vous devez comprendre que, suivant la tradition, le ministre ne peut comparaître très souvent devant ce comité. Je suis venu parce que j'y ai été invité, mais je ne peux y passer beaucoup de temps puisque j'ai aussi les séances de la Chambre des communes et les réunions du Cabinet. Si vous tenez à ce que je vienne ici et que je manque de ce fait à certaines réunions du Cabinet, nous risquons d'apprendre par la suite qu'on a encore décidé de dépenser de l'argent. Je dois donc faire bien attention à cela, mais je serais bien heureux de revenir s'il y a un problème grave.

**Le président:** Monsieur Clarke, avez-vous d'autres questions?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Non, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Clarke. Merci messieurs. Au nom du comité, je désire remercier tout spécialement M. Chrétien et les membres de son personnel qui se sont donné la peine de venir ce matin. Je sais que c'est la première fois que vous comparez devant ce comité à titre de ministre. Je pense même que c'est la première fois en sept ans que le ministre comparait devant nous. Espérons que vous venez de créer un précédent qui encouragera d'autres ministres à venir nous aider à régler nos problèmes.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** Notre prochaine séance aura lieu jeudi. Il sera question du Budget des dépenses et des Comptes publics qui figurent aux pages 99 et 100 du Rapport de l'Auditeur général. Pour cette séance et les suivantes, les membres du comité devraient jeter un coup d'œil sur le résumé qui se trouve dans la partie X du rapport de l'Auditeur général pour 1975, pages 97 à 117.

La séance est levée.







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47

Thursday, March 11, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 47

Le jeudi 11 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

CHAMBER OF  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon.

CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 11, 1976

(61)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:09 o'clock this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Demers, Francis, Martin and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From Executive Exchange:* Mr. P. Lafferty, Executive Director. *From the Interdepartmental Committee:* Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975,—Estimates and Public Accounts—Chapter II.

Mr. Lafferty and Mr. Ross made statements.

Debate arose thereon.

And debate continuing.

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974, the following documents are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Treasury Board News Release dated March 10, 1976 announcing Treasury Board appointment of Mr. Stuart Mensforth as Deputy Secretary of the Treasury Board, Financial Administration Branch (see Appendix "KKK");

Financial Management and Control Study—HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS, CHAPTER II—THE ESTIMATES AND PUBLIC ACCOUNTS presented by Mr. Ross (see Appendix "LLL").

And debate continuing.

At 12:34 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 MARS 1976

(61)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 09 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Demers, Francis, Martin et Towers.

*Témoins:* Du bureau de l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *De Permutation des cadres:* M. P. Lafferty, directeur exécutif. *Du Comité interministériel:* M. N. Glenn Ross, F.C.A., Coopers & Lybrand, Ottawa. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* M. S. Mensforth, sous-secrétaire, directeur de l'Administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de la gestion et du contrôle financiers (partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975.—Budget et Comptes publics—Chapitre 2.

MM. Lafferty et Ross font des déclarations.

Le débat s'engage.

Le débat se poursuit, puis

Conformément à une motion adoptée à la séance du 9 octobre 1974, les documents suivants sont joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Communiqué du Conseil du Trésor en date du 10 mars 1976, annonçant la nomination de M. Stuart Mensforth au Conseil du Trésor à titre de sous-secrétaire du Conseil du Trésor, Direction de l'administration financière. (Voir Appendice «KKK».)

Étude de la gestion et du contrôle financiers—Faits saillants et exemples—Chapitre 2—BUDGET DES DÉPENSES ET COMPTES PUBLICS, présenté par M. Ross. (Voir Appendice «LLL».)

Le débat se poursuit, puis

A 12 h 34, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 11, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order. Our quorum, as you know, is 11, but we have been authorized to hold meetings, receive and authorize the printing of evidence where a quorum is not present as long as there are at least four members present, and both government and opposition members are present. We qualify.

As I mentioned at our meeting last Tuesday, today we will resume our consideration of the Auditor General's Report. We will deal with Part X, Financial Management and Control Study. Today we will consider the Estimates and Public Accounts, Chapter II, on page 93 of the Auditor General's Report.

Our principal witnesses here today are Mr. Macdonell, the Auditor General on my right; from the Treasury Board Secretariat, Mr. Bruce MacDonald; and the Deputy Secretary, Program Branch, Mr. Mensforth—I have something to say about him in a moment; and Mr. Glenn Ross, Special Advisor to the Auditor General.

I think it only fitting at this stage in our proceedings that I announce a Treasury Board appointment.

Hon. Jean Chrétien, President of the Treasury Board, today announced the appointment by the Public Service Commission of Stuart Mensforth, 45, as Deputy Secretary of the Treasury Board Financial Administration Branch.

Mr. Mensforth's appointment follows the announcement yesterday by Mr. Chrétien of the creation of the Financial Administration Branch which the Minister said "demonstrates the significance that we place on the value of sound financial administration in all departments and agencies of the Government of Canada."

A Chartered Accountant with extensive industrial and retail business experience, Mr. Mensforth entered the Public Service in March, 1967, as a member of the Accounting Advisory Group in the Office of the Comptroller of the Treasury, Department of Supply and Services. He joined the Department of Indian Affairs and Northern Development in July, 1969, as Financial Management Advisor of the Conservation Program. In July, 1972, he became Departmental Financial Advisor and in February, 1974, he was appointed Director of Election Expenses, Office of the Chief Electoral Officer.

Mr. Mensforth joined the Treasury Board Secretariat in November, 1974, as the Assistant Secretary responsible for the development and evaluation of financial administrative policy, a position he has held until his recent appointment.

Mr. Mensforth served in the Royal Air-Force as a pilot before coming to Canada in 1957 to join a Vancouver accounting firm. He is married with two sons, Thomas and Toby.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 11 mars 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, la séance est ouverte. Notre quorum est de onze, mais nous sommes autorisés à nous réunir, à entendre et faire imprimer les témoignages en l'absence d'un quorum, à condition que quatre membres du comité soient présents et que le gouvernement aussi bien que l'opposition soit représentés, ce qui est le cas actuellement.

Ainsi que je l'ai dit mardi dernier, nous allons reprendre aujourd'hui l'étude du rapport de l'Auditeur général, et considérer notamment le chapitre X, Étude de la gestion et du contrôle financiers. Nous allons commencer par le budget des dépenses et les comptes publics, chapitre II, page 99 du rapport de l'Auditeur général.

Notre témoin principal est M. Macdonell, Auditeur général du Canada, assis à ma droite; apparaissent également M. Bruce MacDonald, du secrétariat du Conseil du Trésor; M. Mensforth, sous-secrétaire, direction des programmes, et enfin M. Glenn Ross, conseiller spécial de l'Auditeur général.

Je voudrais maintenant vous faire part d'une nomination du Conseil du Trésor.

L'honorable Jean Chrétien, président du Conseil du Trésor, a fait savoir aujourd'hui que la Commission de la fonction publique a nommé Stuart Mensforth, âgé de 45 ans, au poste de sous-secrétaire du Conseil du Trésor, Direction de l'administration financière.

La nouvelle de la nomination de M. Mensforth fait suite à l'annonce faite hier également par M. Chrétien de la constitution de la direction de l'administration financière, constitution qui d'après le ministre prouve l'importance que nous attachons à la bonne administration financière de tous les ministères et agences du gouvernement fédéral.

M. Mensforth, qui est comptable agréé et possède une longue expérience de l'industrie et du commerce de détail, est entré à la Fonction publique en mars 1967 pour faire partie du groupe consultatif de la comptabilité près le Bureau du contrôleur du Trésor, ministère des Approvisionnements et Services. Il est entré au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en juillet 1969 en qualité de conseiller en gestion financière pour le programme de conservation. En juillet 1972, il est devenu conseiller financier du ministère, et en février 1974, il a été nommé directeur des dépenses électorales près le Bureau du directeur général des élections.

M. Mensforth est entré au Secrétariat du Conseil du Trésor en novembre 1974 en qualité de secrétaire adjoint chargé de l'élaboration et de l'évaluation de la politique d'administration financière, poste qu'il occupait jusqu'à sa récente nomination.

M. Mensforth a été pilote de la Royale Air Force avant de venir au Canada en 1957 pour travailler dans une firme de comptabilité de Vancouver. Marié, il a deux fils, Thomas et Toby.

[Texte]

Mr. Mensforth, I am sure the Committee would wish me to extend to you our best wishes in your new appointment. We are glad to see that you are on your way up the ladder.

Mr. S. Mensforth (Assistant Secretary, Financial Administration Division, Treasury Board): Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed that we table this statement in English and in French as an appendix to our minutes today.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

Now then, I shall ask the Auditor General if he has a report and then we will open the meeting to questions. Mr. Macdonell.

Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I would like to add my personal congratulations to Mr. Mensforth on his appointment. In addition to the fact that I am sure he must be pleased with this very significant recognition, I think it is evidence of the prompt action that the Minister has taken on the statements he made here just 48 hours ago.

Perhaps I might be permitted an observation in my concluding remarks, which were a little unexpected on my part, and perhaps unexpected on the part of others: I did plead the case for financial management control. I think the fact that the Secretary of the Treasury Board, who is identified by Mr. Glassco as the chief financial officer of Canada, will now have to help him in this very important role, a deputy secretary with the background experience that you just read out, sir.

Mr. Chairman, this morning I do not have a prepared statement. I would like to take several minutes of the Committee's time to highlight what we propose to put before the Committee today.

On my right is Mr. Patrick Lafferty, who is serving as our executive director and who has been quite involved in the estimates section of the government-wide report which the Committee is considering. On his right, as you said, is Mr. Glenn Ross. I think it may be of interest to the members of the Committee to know that Mr. Ross actually served as a member of the team under Mr. Grant Glassco in the studies that were done in 1960 and 1962—he concentrated, of course, on the financial management control section. I think it is quite useful, sir, that we have Mr. Ross helping us, as he has been doing for the past year in our big study, because he is in an excellent position on any questions that the Committee might have as to how this relates to what Mr. Glassco recommended, and to what we are now suggesting. He has, of course, the wealth of experience that he has acquired in between. There is one recommendation, which is item 10.6 in our main Report or 2.35 in our supplement, which reads as follows:

• 1115

A comprehensive study of the form of the Estimates, and of the information submitted by each department and agency in support of appropriation requests, is required to determine changes needed to achieve better disclosure, as well as better control by Parliament and by the government of departmental spending in relation to the appropriations granted.

[Interprétation]

M. Mensforth, le comité tient à vous souhaiter une réussite pleine et entière dans vos nouvelles fonctions et vous félicite de votre promotion.

M. S. Mensforth (sous-secrétaire, Direction de l'administration financière, Conseil du Trésor): Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Vous êtes d'accord que l'on annexe au compte rendu de la présente réunion les textes anglais et français de la déclaration?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie, messieurs.

Je demanderais maintenant à l'Auditeur général de bien vouloir nous présenter son rapport, après quoi nous passerons aux questions. La parole est à M. Macdonell.

M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada): Je vous remercie, monsieur le président. Permettez que je félicite également M. Mensforth de sa nomination. Outre le fait qu'il doit être flatté de cette promotion, celle-ci prouve par ailleurs la promptitude avec laquelle le ministre a donné suite à ses déclarations faites il y a 48 heures à peine.

Je voudrais faire une remarque au sujet de ce que j'avais dit en guise de conclusion, conclusion qui a dû paraître assez inattendue, lorsque j'ai plaidé en faveur du contrôle de la gestion financière. Il est important que le secrétaire du Conseil du Trésor, selon M. Glassco, chargé de l'ensemble des finances canadiennes, ait pour le seconder un sous-secrétaire aussi expérimenté.

Je n'ai pas préparé une déclaration à votre intention pour ce matin, monsieur le président. Je veux néanmoins vous exposer rapidement les quelques points que nous comptons soulever.

Je vais d'abord vous présenter mes adjoints. A ma droite, M. Patrick Lafferty, notre directeur exécutif, qui s'est occupé du chapitre prévisions du budget des dépenses dans le rapport que vous êtes en train d'étudier. A sa droite il y a M. Glenn Ross, qui faisait partie de l'équipe dirigée par M. Grant Glassco au moment des études effectuées en 1960 et 1962 concernant le contrôle de la gestion financière. Je ne doute pas que M. Ross pourra nous être de la plus grande utilité, et il est éminemment qualifié pour répondre à toute question que vous voudrez bien lui poser quant à la façon dont l'actuel rapport se rattache aux recommandations de M. Glassco ainsi qu'aux nôtres. Il a d'ailleurs entre temps acquis une énorme expérience. Voici le texte de notre recommandation 10.6 du rapport principal ou 2.35 du Supplément:

Il faudrait se livrer à une étude approfondie de la forme du budget des dépenses ainsi que des données que présentent les divers ministères et organismes à l'appui de leurs demandes de crédits afin de déterminer les modifications nécessaires à une meilleure divulgation des détails et à un meilleur contrôle du Parlement et du gouvernement sur les dépenses ministérielles, par rapport aux crédits votés.

[Text]

There are a number of recommendations, as the Minister highlighted the other day. I rate no recommendation of more importance, especially to Parliament and to this Committee, than this particular recommendation. As I see it, accountability for expenditure of government funds starts with accountability to Parliament. The instruments used to provide that accountability and to provide Parliament with meaningful information by which they can control expenditures are the Estimates.

We feel that accountability starts almost in this room and certainly in Parliament, and to the degree that Parliament exercises their role effectively, accountability will go all the way down. As the Minister touched upon in his reply to our main recommendations on Tuesday, budgetary control can only be as effective, in our judgment, as the accountability that is provided at the top level through the Estimates. There are some substantial improvements that we think should be made but we do feel that today's meeting, from our viewpoint, Mr. Chairman, is an extremely important meeting.

The Minister touched upon the fact that there is room for improvement on page four of his statement on Tuesday. We completely agree. This morning we are the witnesses and Mr. Lafferty and Mr. Ross will try to illustrate, as we see it, how much room for improvement there is and what kind of improvement there should be.

I have heard questions asked in previous meetings of this Committee as to what is really expected that the Public Accounts Committee can do to assist in this matter. I would like to cite here—Mr. MacDonald, although you mentioned him, Mr. Chairman, is not actually present this morning. Mr. MacDonald is a Deputy Secretary of the Treasury Board and has been present at the meetings. He was here on Tuesday. He is very deeply involved in the preparation of the Estimates. In some skirmishes or debates or friendly discussions, or what have you, that we had some weeks ago to try to identify specifically the things that Mr. Chrétien referred to as those recommendations we made where modifications would be desirable in the view of the Treasury Board, he made what I thought was a very practical and helpful suggestion. I do not think there is any serious difference of opinion that I am aware of between the Treasury Board officials and us as to the need for changes and improvements in the Estimates. But the question I think Mr. MacDonald posed quite fairly was, how can we be sure that these changes, if made, will meet the needs of the members of Parliament?

He wondered whether there might perhaps be an opportunity to receive direct input to any study that might be undertaken along the lines we have strongly recommended. So Mr. MacDonald would be able to speak for himself. Perhaps Mr. Mensforth could comment. He was also present at this meeting. But it is such an important issue that I thought I would like to mention that, Mr. Chairman, and then with your permission I would have Mr. Lafferty give our opening statement on the whole subject.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. I am sorry, Mr. Lafferty, that I neglected to mention that you were present. I miscued on that particular point. I also welcome the Parliament Secretary to the Minister, Mr. Francis. We are pleased to have him with us this morning.

Mr. Lafferty, would you continue with your comment, please?

[Interpretation]

Diverses recommandations ont été faites, ainsi que le ministre l'a expliqué l'autre jour. A mon avis c'est là la recommandation la plus importante. Lorsqu'on est comptable des dépenses de l'État, c'est essentiellement au Parlement qu'on doit rendre des comptes. Or, c'est le Budget des dépenses qui permet au Parlement de contrôler les modalités de dépenses ainsi que d'obtenir les données indispensables à pareil contrôle.

Il faut qu'à tous les niveaux, on réponde de la façon dont l'argent est dépensé, mais pour ce faire, il faut que le Parlement joue le rôle qui lui est imparti. Ainsi que le ministre l'a expliqué mardi en réponse à nos principales recommandations, les contrôles budgétaires ne peuvent être efficaces que dans la mesure où le Parlement contrôle les dépenses au moyen du Budget. Ce système doit à mon avis être amélioré très sensiblement et c'est pourquoi la réunion d'aujourd'hui revêt une importance extrême.

Le ministre a dit également mardi à la page 4 de son exposé que certains éléments pourraient être améliorés et je suis tout à fait d'accord avec lui. MM. Lafferty et Ross font justement essai de vous exposer les modalités de ces améliorations.

Lors de précédentes séances du Comité, on m'avait demandé ce que le Comité des comptes publics peut faire pour nous aider. Je voudrais évoquer, si vous me permettez, une remarque de M. MacDonald, sous-secrétaire du Conseil du Trésor, qui n'est pas dans la salle aujourd'hui mais qui assistait à la réunion de mardi. Il a collaboré de très près à l'élaboration du Budget des dépenses. Il y a quelques semaines, lors d'une discussion concernant les modifications jugées souhaitables par M. Chrétien, M. MacDonald avait fait une suggestion aussi pratique qu'utile. En effet, je suis d'accord avec le Conseil du Trésor en ce qui concerne la nécessité de modifier et d'améliorer le Budget. Mais M. MacDonald a demandé, à juste titre, comment on pouvait être sûr que pareilles modifications répondraient aux besoins des députés.

Il a donc suggéré que l'on consulte les députés eux-mêmes à ce sujet. M. Mensforth qui assistait à la discussion pourra vous dire quelques mots à ce sujet. J'ai cru bon d'évoquer la question en raison de son importance, monsieur le président. Et maintenant, si vous le permettez, je demanderais à M. Lafferty de nous présenter le sujet.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Macdonell. Je m'excuse, monsieur Lafferty, de ne pas avoir mentionné votre nom parmi les témoins présents aujourd'hui. Nous avons également parmi nous M. Francis, secrétaire parlementaire du ministre.

La parole est à vous M. Lafferty.

## [Texte]

Mr. P. D. Lafferty (Executive Director Auditor General's Office): Mr. Chairman, we made two principal recommendations under the heading of the Estimates and the Public Accounts. The first was in paragraph 2.35 to which Mr. Macdonell referred. The second I will quote from paragraph 2.46 of the Supplement.

A single central agency should be responsible for the form of Estimates and the Public Accounts so that a more adequate and consistent accounting can be rendered to Parliament.

Before the Committee considers these recommendations, I would like to make some general comments which might help the members deal with the issues raised in Chapter II.

## • 1120

There have been substantial changes to the form of the estimates in Public Accounts since 1965. The broad concepts underlying these changes are a matter of public record. I refer specifically to the recommendations of the Royal Commission on Government Organization in 1962, the Planning, Programming Budgeting Guide published by the Treasury Board in 1969—I have a copy of that here for any members who are familiar with it by sight—and the proceedings of the Standing Committee on Public Accounts, particularly those relating to the revised form of the estimates in November, 1968.

A valuable product of these changes has been the additional summary schedules in the estimates, aggregating government-wide information. However, there also has been a significant reduction in the amount of detailed financial information provided under departmental appropriations in both the estimates and in the public accounts.

I draw your attention to certain conclusions of the members of the study which are indicative of the situation today. My first quotation has been taken from paragraph 2.22 of the Supplement.

Departments have shown little more than a casual interest in developing activity structures that permit costs to be related to quantitative data identifying results to be produced.

My second quotation is taken from paragraph 2.34 of the Supplement.

The present Estimates structure and content make it difficult to ascertain the precise intent of Parliament or of the government in appropriating funds and for my staff in auditing departmental appropriations to ascertain that funds are used for the purposes intended by Parliament. It is therefore difficult for my office to discharge the responsibility assigned to me in Section 61(1)(c) of the Financial Administration Act—namely, to call attention to every case where 'any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament.'

My third quote is taken from paragraph 4 on page 2 of the Supplement.

## [Interprétation]

M. P. D. Lafferty (Directeur exécutif, Bureau de l'Auditeur général): Monsieur le président, nous avons fait deux recommandations principales sous la rubrique Prévisions budgétaires et Comptes publics. La première recommandation figure au paragraphe 2.35 déjà évoqué par M. Macdonell. La seconde se trouve au paragraphe 2.46 du Supplément, et je cite:

Un seul organisme central devrait être chargé d'établir la formule du Budget des dépenses et des Comptes publics de façon qu'on puisse rendre au Parlement des comptes plus satisfaisants et plus homogènes.

Avant que le Comité n'entame l'étude de ces recommandations, je voudrais, si vous le permettez, vous exposer quelques idées d'ordre général pour aider les membres du Comité dans leur étude des questions soulevées au chapitre II.

Depuis 1965, le Budget des dépenses a subi des modifications considérables, modifications dont le principe est connu de tous. Je pense plus particulièrement aux recommandations de la Commission royale sur l'organisation du gouvernement tenue en 1962, au Guide sur la planification, la programmation et les budgets publiés, par le Conseil du Trésor en 1969, dont j'ai apporté un exemplaire, ainsi qu'aux comptes rendus des séances du Comité permanent des comptes publics portant sur la forme révisée du Budget des dépenses, en novembre 1968.

Les modifications se sont notamment traduites par des annexes au budget réunissant l'ensemble des données du gouvernement. Par contre, la masse des renseignements financiers fournis au titre des crédits des ministères, aussi bien dans le budget que dans les comptes publics, a diminué très sensiblement.

Je signale à votre attention certaines conclusions de cette étude, qui décrivent la situation aujourd'hui. Je cite tout d'abord du paragraphe 2.22 du Supplément au rapport annuel.

Les ministères n'ont jamais tellement tenu à mettre au point, pour leurs activités, des structures qui permettraient d'établir des rapports quantitatifs entre les coûts et les résultats correspondants.

Ma deuxième citation est tirée du paragraphe 2.34 du même Supplément.

La forme et le contenu actuels du Budget des dépenses permettent difficilement de connaître l'intention précise qu'a le Parlement ou le gouvernement en affectant des fonds, et aux membres de mon personnel qui vérifient les crédits des ministères de s'assurer que les fonds sont bien utilisés aux fins voulues par le Parlement. Il est donc difficile pour mon bureau de s'acquitter de la responsabilité qui m'est conférée en vertu de l'article 61(1)(c) de la Loi sur l'administration financière, c'est-à-dire de signaler chaque cas où il a été remarqué «qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement».

Ma troisième citation provient du paragraphe 4 à la page 2 du Supplément.

## [Text]

'financial information in the Estimates and the Public Accounts could be improved significantly so that Parliament and the public are more adequately informed as to the use of funds appropriated.'

Throughout Chapter II of the Supplement we discuss many of the specific problem areas in more detail and make several suggestions which we believe to be constructive. Before reviewing the detailed comments in the report, two important points should be noted:

The first point is that our suggestions for improved information in the estimates have as their objective improved quality and consistency. This has little relationship to quantity. Much of the existing information in the way it is now presented could, in our view, be deleted.

The second important point to be noted is that we do not wish to imply any criticism of the program orientation of the revisions made in 1970-71. Our concern is the way in which these concepts have been applied. It may be that too much emphasis has been given to the form of the estimates as a resource allocation and planning document. More specifically, from the perspective of control and accountability, we are concerned with the deterioration in the quality of departmental financial information presented to Parliament, with the inadequate way in which program objectives have been stated, with the superficial identification of activities, and with the general and therefore imprecise wording of appropriation acts.

In short, we believe the ambiguity and lack of certainty in the present financial disclosure both in the estimates and public accounts should be of concern to Parliament. There is now inadequate information for Parliament to establish the accountability of the government. This results in the office of the Auditor General being unable to determine if appropriations are applied to a purpose other than those intended by Parliament; the generality of present appropriations rarely rules out any expenditure and the supporting data, general as it is, is not regarded as binding upon departments.

If the members of the Committee would now refer to Chapter II of the Supplement, I would like to take five minutes to highlight some of our specific comments:

Paragraph 2.6 summarizes the "changes in the form of the estimates" most of which were made in the 1970-71 year to reflect a program orientation. In our view, these changes were beneficial but for the fact they were paralleled by a reduction in the information provided to Parliament.

In paragraphs 2.7 to 2.14, under the heading "Changes in content", we have used the Departments of Agriculture and Transport as specific examples illustrating the differences between the information that is now available as compared to Glassco's recommendations for simplicity, clarity and more useful detail. The examples chosen are indicative of the trend across government.

• 1125

In paragraph 2.15 to 2.22, under the heading "Effectiveness of Changes", we have indicated that sufficient emphasis has not been placed on the determination of program objectives and sub-objectives, on the development of activ-

## [Interpretation]

Les renseignements financiers contenus dans le Budget des dépenses et les Comptes publics laissent beaucoup à désirer, car ni le Parlement ni le grand public, ne sont suffisamment informés de l'emploi qui est fait des crédits votés.

Le chapitre II du Supplément est consacré à une discussion détaillée des problèmes particulièrement épineux et propose plusieurs solutions. Je voudrais tout d'abord vous signaler deux points:

D'une part nos suggestions pour l'amélioration de la qualité des données figurant au budget des dépenses visent évidemment à améliorer la qualité et l'uniformité de celles-ci, la quantité n'étant guère importante; une bonne part des données présentées actuellement pourraient à notre avis être supprimées.

Par ailleurs nous ne tenons nullement à critiquer le sens des révisions effectuées en 1970-1971. Tout ce qui nous préoccupe c'est leurs modalités d'application. Il se pourrait qu'on ait attaché trop d'importance à la forme du budget des dépenses en tant que moyen de répartition des crédits et instrument de planification. Du point de vue des contrôles plus particulièrement, la détérioration de la qualité des renseignements financiers présentés par les ministères à l'attention du Parlement nous préoccupe, de même que le manque de précision dans la description des objectifs des différents programmes, la description superficielle des activités et enfin le manque de précision dans l'énoncé des lois portant affectation de crédits.

Nous estimons donc que l'ambiguïté et le manque de précision des données figurant au budget des dépenses et dans les comptes publics devraient préoccuper le Parlement. En effet celui-ci ne dispose pas de données lui permettant de s'assurer que le gouvernement est réellement comptable de ses actions devant le Parlement, si bien que le bureau de l'Auditeur général se trouve dans l'impossibilité de vérifier si les crédits sont appliqués aux objectifs fixés par le Parlement ou non; en effet le caractère très général des descriptions des différents crédits ne rend pas ceux-ci restrictifs tandis que les données à l'appui ne sont pas considérées contraignantes par les ministères intéressés.

Je vais maintenant, si vous le permettez, passer au chapitre II du Supplément pour vous en signaler quelques points.

Le paragraphe 2.6 donne un résumé des modifications de forme produites en 1970-1971 pour mieux tenir compte des orientations de programmes. Nous estimons que ces modifications ont été utiles, mais, malheureusement, elles ont entraîné la diminution des renseignements fournis au Parlement.

Dans les paragraphes 2.7 à 2.14, sous la rubrique Modifications de fond, nous avons cité les ministères de l'Agriculture et des Transports à titre d'exemples pour montrer la différence entre les renseignements actuellement fournis et les recommandations du rapport Glassco en faveur de la simplicité, de la clarté et de détails plus utiles. Ces détails sont symptomatiques d'une tendance générale dans tous les ministères.

Aux paragraphes 2.15 à 2.22, sous la rubrique «Efficacité des modifications», nous faisons remarquer qu'on n'a pas fait ressortir assez clairement les objectifs et sous-objectifs des programmes, qu'on ne s'était pas suffisamment attaché

## [Texte]

ity structures that permit costs to be related to benefits and on the consideration of alternative ways of presenting information which would be of use to Parliament.

In paragraphs 2.23 to 2.30, under the heading *Suggested Improvements*, we comment on the need to reduce the extent to which presentation has been standardized and make several practical suggestions designed to ensure that the information presented in the estimates is as complete, current and useful as possible. We again refer to the Department of Agriculture in paragraph 2.27 to illustrate how votes based on a department's organization structure may tend to reduce the internal competition for funds and may also retard the effective disclosure of useful financial information.

In paragraphs 2.31 to 2.34, under the heading *Responsibility for Improvements*, we indicate that in making changes in the form and content of the estimates:

Treasury Board appears to have given insufficient attention to financial control. Quite naturally problems of resource allocation have concerned the Treasury Board Secretariat more than problems of accountability. This leads to presentations being approved that are impossible to cost accurately and to control by comparing actual with planned expenditures.

These deficiencies might be overcome by requiring departments to explain and justify in advance to the House of Commons committee responsible for reviewing their Estimates any significant proposed changes in the degree or nature of disclosure. These committees could also consult the Treasury Board and other central agencies, as well as the Office of the Auditor General, to obtain their views on departmental proposals.

Paragraphs 2.36 and 2.37 summarize the changes which have been made to the public accounts since 1961.

In paragraphs 2.38 to 2.43, under the heading *Suggested Improvements*, we have placed emphasis on the need to simplify the layout of the public accounts to avoid repetitive information and difficulties in relating the budgetary and nonbudgetary authorities and supporting information, as presented in the estimates, to the expenditures, assets, liabilities and unused authorities as shown in the Public Accounts. Our comments are directed to the layout and manageability of the public Accounts as a document and the standards of financial disclosure to maintain the program accountability of government. Our comments complement the study of the Accounts of Canada which was reviewed by this Committee in February. The public accounts should reflect the estimates in all respects but with additional information. Both documents should be integrated with annual reports of departments, which frequently contain narrative explanations of operations that cannot be related to the financial information in the estimates and public accounts.

## [Interprétation]

à dégager le rapport entre les coûts et les bénéfices de certaines activités et à trouver différentes façons de présenter des renseignements utiles au Parlement.

Dans les paragraphes 2.23 à 2.30, sous la rubrique «Améliorations proposées», nous soulignons qu'il faut réduire la normalisation dans le mode de présentation des données et faisons plusieurs suggestions pratiques qui devraient permettre la présentation de données complètes, actuelles et utiles dans le budget de dépenses. Nous mentionnons à nouveau le ministère de l'Agriculture à titre d'exemple dans le paragraphe 2.27 pour montrer comment les crédits fondés sur le mode d'organisation d'un ministère tendent à réduire la concurrence interne en vue de l'obtention de fonds, mais peuvent retarder la publication de données financières utiles.

Les paragraphes 2.31 à 2.34 sous la rubrique «Responsabilité des améliorations», parlant des modifications de forme et de fond à apporter au budget des dépenses, dit ce qui suit:

En apportant ces modifications, le Conseil du Trésor semble ne pas avoir accordé suffisamment d'importance au contrôle financier. Tout naturellement, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est intéressé davantage aux problèmes d'affectation des ressources qu'à l'obligation du gouvernement de rendre des comptes. Cela aboutit à l'approbation de propositions budgétaires qu'il est impossible de chiffrer exactement ou de contrôler en comparant les dépenses réelles avec les dépenses envisagées.

On pourrait combler ces lacunes en exigeant que les ministères expliquent et justifient d'avance devant les comités de la Chambre des communes, chargés d'examiner le Budget des dépenses, toutes les modifications importantes qu'ils proposent d'apporter au volume ou à la nature des données qu'ils transmettent. Ces comités pourraient également consulter le Conseil du Trésor, d'autres organismes centraux et le Bureau de l'Auditeur général pour connaître les vues de ces derniers sur les propositions des ministères.

Les paragraphes 2.36 et 2.37 donnent un résumé des modifications apportées aux Comptes publics depuis 1961.

Les paragraphes 2.38 à 2.43, sous la rubrique «Améliorations proposées», soulignent l'importance de simplifier l'exposé des comptes publics pour éviter que les données ne soient répétées ainsi que les difficultés se rapportant aux autorisations budgétaires et non budgétaires et aux pièces justificatives figurant dans le Budget des dépenses à l'appui des dépenses, de l'actif, du passif et des crédits non utilisés figurant dans les comptes publics. Il est question notamment de la forme des comptes publics ainsi que de la façon dont le gouvernement doit rendre compte des dépenses. Ces remarques complètent l'étude des Comptes du Canada qui avait été examinée par le Comité au mois de février. Les Comptes publics devraient être conformes au Budget des dépenses sous tous les rapports, tout en fournissant des données supplémentaires. Les deux documents devraient être inclus dans les rapports annuels des différents ministères, lesquels contiennent souvent des explications de diverses activités qu'il est impossible de rattacher aux données financières contenues dans le Budget des dépenses et les Comptes publics.

## [Text]

In paragraphs 2.44 to 2.46, we indicate that the form of the estimates and the public accounts should be the responsibility of a single central agency. It is important for you to appreciate the reasons for this recommendation. In government the estimates form the basis of the appropriation acts which when passed by Parliament become binding not only on departments but on those who keep the accounts. If a proper accountability is to be rendered to Parliament, those who keep the accounts must be given an opportunity to comment on accounting practices incorporated in the estimates which might distort the government's accounts, and at the same time must be familiar with the content of the estimates before they can be confident that the accounts are kept in a manner consistent with the intent reflected in the estimates. For these reasons we strongly believe that responsibility for the estimates and public accounts should not only be consolidated within a single central agency but, within such an agency, should fall within the responsibility of the single officer who acts as the chief financial officer of Canada.

## • 1130

This lengthy opening statement only highlights a subject which we believe is of prime importance. The estimates and the public accounts respectively provide the basis for establishing and maintaining the accountability of government to Parliament. In an environment where the government is not held accountable to Parliament, it is less likely that subordinate managers will be held accountable to their seniors. If significant improvements are not made to these two documents, in our view little progress will be made in improving financial planning and control within departments and agencies.

Almost all members of the study team were critical of the manner in which budgets were put together by the departments they studied. These were not reported in all the departmental studies because departments generally indicated that they believed they were complying with either parliamentary or Treasury Board requirements.

Alternative presentations may be available or could be developed which would better effect the manner the programs are managed. Examination of these alternatives will illustrate the opportunities and potential to provide better information to Parliament using information that is also more meaningful to departmental managers.

Thank you, Mr. Chairman. I would now suggest that Mr. Ross run through a series of exhibits attached to this statement.

The Chairman: Thank you, Mr. Lafferty. Mr. Ross.

Mr. N. Glenn Ross (F.C.A. Coopers & Lybrand, Ottawa): Thank you, Mr. Chairman. The reason we put together these highlights and illustrations was to respond to a request that Mr. Huntington made earlier; he felt it would be very helpful for the Committee if we attempted to give a little background to what is in the written material. As a result, we have here a number of comments which zero in on the points we have made and some illustrations that we felt would help you in understanding just what has happened and what we are criticizing.

## [Interpretation]

Les paragraphes 2.44 à 2.46 expliquent qu'un seul organisme centralisé devrait être chargé d'arrêter la forme tant au Budget des dépenses que des Comptes publics. Il est important que vous compreniez les raisons de cette recommandation. En effet c'est le budget des dépenses qui sert de base aux lois portant affectation de crédits, lesquelles lois lorsqu'elles sont adoptées par le Parlement sont contraignantes non seulement pour les ministères mais aussi pour ceux qui sont chargés de vérifier les comptes de l'État. Si le gouvernement doit rendre compte de ses dépenses devant le Parlement, les personnes chargées de vérifier les comptes doivent pouvoir donner leur avis sur les techniques comptables incluses dans le Budget des dépenses, lesquelles techniques sont susceptibles de déformer les comptes du gouvernement; ces mêmes personnes doivent avoir pris connaissance du Budget des dépenses avant de dire si oui ou non la tenue des comptes est conforme aux objectifs exposés dans le budget. C'est pourquoi nous sommes d'avis que le Budget des dépenses et les Comptes publics devraient non seulement être confiés à un organisme unique mais, qui plus est, au sein de cet organisme, à une seule personne qui serait dès lors responsable des finances de l'État.

Cette longue déclaration préliminaire était destinée à souligner l'importance de ce sujet, puisque c'est par le biais du budget et des comptes publics que le Parlement peut exercer son contrôle des activités gouvernementales. Si un gouvernement n'a pas à rendre compte de ses activités au Parlement, il est peu vraisemblable que les divers échelons de la Fonction publique rendent des comptes à leurs supérieurs. De ce fait, se ces deux documents ne font pas l'objet d'améliorations sensibles, il sera très difficile, nous semble-t-il, d'exercer un meilleur contrôle des activités financières des ministères et organismes gouvernementaux et, partant, de parvenir à meilleure planification.

Pratiquement tous les membres du groupe d'étude ont critiqué les méthodes d'élaboration des budgets ministériels. Cependant, ce fait n'a pas été signalé dans chacun des rapports portant sur les ministères examinés puisque, en règle générale, ces derniers ont indiqué qu'ils croyaient respecter les exigences du Parlement ou du Conseil du Trésor.

Il serait fort possible de trouver d'autres méthodes de présentation des budgets, permettant de mieux gérer les programmes auxquels ils se rapportent. C'est par l'analyse de ces autres méthodes que l'on découvrirait les moyens de permettre au Parlement d'obtenir de meilleures informations, ce qui sera également à l'avantage des hauts fonctionnaires responsables.

Merci, monsieur le président. Je donnerai maintenant la parole à M. Ross, pour qu'il vous explique certaines des annexes jointes à cette déclaration.

Le président: Merci, monsieur Lafferty. Monsieur Ross.

M. N. Glenn Ross (F.C.A. Coopers & Lybrand, Ottawa): Merci, monsieur le président. La raison pour laquelle nous avons présenté ces annexes et illustrations est que nous voulions répondre à une demande antérieure de M. Huntington; en effet, celui-ci considérait que le travail du comité serait plus efficace si nous pouvions donner certaines précisions quant aux informations figurant dans le document écrit. En conséquence, nous avons rédigé une série de commentaires centrés sur nos remarques principales, ces commentaires étant appuyés par certaines illustra-

[Texte]

I will try to do this very quickly, and although two meetings are devoted to this subject, I do not want to take too much time. I think it may provide the basis for the types of questions and reflect the seriousness of our concern as to what has happened to Parliament in the changes that have been made in the estimates for public accounts in the last few years.

As Mr. Macdonell mentioned, I was with the Glassco Commission, and was the prime draftsman, I guess, of their financial report. Therefore, I was familiar with what was behind the thinking of the commissioners as well as what went into the report. If you reflect on the fact that the chairman was a senior accountant and the member of the commission who was most concerned with this report, a former Auditor General, I think it is significant to understand that the commissioners were probably more concerned with accountability than they were with freedom to manage. What they were particularly concerned with was this: how can you hold a man accountable if in fact you restrict to an excessive degree his freedom.

So I think you have to recognize the fact that when the Glassco Commission, as it did, suggested that the number of votes be reduced, the reason they suggested this was that a more meaningful accounting could be provided to Parliament. In other words, the arbitrary subdivisions were such that adequate cost information could not be presented and, in a sense, you could not cross over from one part of a vote to another vote.

Therefore, the second recommendation that Glassco made, and I have this on page A-1 of the handout which you have, was that departmental estimates be prepared on the basis of programs of activity and not by standard objects of expenditure. In other words, what Glassco expected was that if in fact these rigorous constraints of the individual specific votes were reduced, replacing them could be a significantly improved listing of information.

On page A-2 of the handout I illustrate to you the fact that before Glassco there were in fact 12 votes for Marine Services. If you want to ignore the fact that there is a split between operating expenses and capital, you still have six specific programs. We now have four activities. In other words, we have put all this together and whereas there were 12 votes and six programs, we are now down to four activities. The supporting detail today is even less than the vote information that was provided in the pre-Glassco days. Now there is no question of that in my mind.

If you look at page A-4 you will see that Glassco envisaged breaking down administration by the types of activities that administrative people support. In other words, how many financial officers do you need and what are they doing? How many personnel officers do you need and what are they doing?

[Interprétation]

tions qui devraient vous permettre de mieux comprendre ce qui s'est passé au cours de l'étude et quel est l'objet de nos diverses critiques.

Bien que deux réunions soient consacrées à ce sujet, j'essaierai d'aller le plus vite possible. Cet exercice est cependant très important car il vous permettra sans doute de mieux formuler vos questions et de comprendre la gravité de nos préoccupations quant à l'évolution du rôle du parlement du fait de la modification de la présentation du Budget des dépenses et des Comptes publics, intervenue ces dernières années.

Comme l'indiquait M. Macdonell, j'ai fait partie de la Commission Glassco et j'ai été l'un des principaux auteurs du rapport financier de cette Commission. Il est donc évident que je connaissais bien les principes sur lesquels se sont fondés les commissaires pour rédiger leur rapport. De plus, si l'on se rappelle que le président de la Commission était un comptable très expérimenté et que le membre de la Commission qui s'est le plus intéressé à ce rapport était un ancien auditeur général, on comprendra que les commissaires se soient plus intéressés au problème de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement qu'à celui de la liberté d'action des directeurs. Leur préoccupation principale était donc la suivante: comment attendre de quiconque qu'il rende des comptes si l'on restreint trop sa liberté d'action?

Il convient donc de réaliser que si la Commission Glassco a recommandé que l'on réduise le nombre de crédits, c'était essentiellement pour fournir au Parlement une méthode de contrôle plus efficace des activités gouvernementales. En d'autres termes, la répartition des comptes était devenue tellement arbitraire que l'on ne pouvait plus en extraire d'information adéquate sur les coûts et, de ce fait, procéder à une analyse comparative des crédits.

C'est pourquoi la seconde recommandation de la Commission Glassco, qui se trouve sur la page A-1 des documents qui vous ont été présentés, c'était que les budgets ministériels soient préparés sur la base des programmes d'activité et non pas sur la base des catégories normalisées de dépenses. Ainsi, selon la Commission Glassco, si l'on réduisait les restrictions rigoureuses appliquées à chacun des crédits, on pourrait les remplacer par une énumération d'information beaucoup plus pertinente.

À la page A-2 des documents, nous montrons, par exemple, qu'avant la Commission Glassco 12 crédits concernaient les Services de la marine. Si on néglige le fait qu'il existe une subdivision entre dépenses de fonctionnement et investissements en capital, il reste encore six programmes spécifiques. Nous avons maintenant quatre activités. Ceci signifie que ces douze crédits et six programmes du passé ont été ramenés à quatre activités. Les informations détaillées qui sont fournies aujourd'hui sont donc encore moins nombreuses que celles qui étaient fournies, avant la Commission Glassco, par l'intermédiaire des crédits. Je ne veux cependant pas me lancer sur ce sujet pour l'instant.

Passant à la page A-4, vous constaterez que la Commission Glassco avait envisagé de répartir les activités administratives sur la base de certaines fonctions principales. Ainsi, on aurait su combien d'agents financiers étaient nécessaires pour tel ou tel ministère, et pour quelles fonctions. De même, pour les agents du personnel.

[Text]

• 1135

On page 5 we see that Glassco envisages that aids to navigation be broken down by the types of things they do, in other words, by operational-type activities. How many obstructions do they remove, how many wharves are being repaired, how many agencies are being operated? Canals are to be broken down by individual canals so that people in those areas that are interested in what is being spent on a canal are fully aware of that information. The same applies to pilotage districts.

So you can see that this illustration does not indicate the total information Glassco had in mind. It was reduced, as you can see, by the lines, just to get it all on one page. But Glassco envisaged a very informative presentation that was simpler than the previous illustration but not less informative.

The second point I would like to draw to your attention is that accompanying the reduction in the number of votes was a drastic standardization of the vote wordings themselves.

On page B-1 there is the statement that Treasury Board makes and this is one that is often referred to by departments. They say: "the wording and amount of the votes... become the governing condition under which expenditures may be made." And second, the Treasury Board in the introduction to the estimates says that the vote wording may be something as brief as the program name, but a very extensive specification may be necessary where additional required authority is to be put through the estimates.

Now if you turn to B-2 you see some illustrations. Here we have: Marine Transportation—operating expenditures. In other words, anything to do with marine transportation is an allowable charge. We have some very specific wording which refers to the picayune amounts in the estimates such as "authority to make recoverable advances", "authority to make advances on behalf of individuals", and "authority to spend revenue". In other words, it is adding to the authority but is not restricting it.

If we turn to B-3 what we are really saying here is—if you look at that quote—"the vote wordings in the acts are so standardized and uninformative that they lack the certainty characteristic of well-drafted law."

The effect of this is that the appropriation wording is permissive, not constraining. In other words, it permits people to do but it does not limit, in most cases, their ability to do anything that comes under the general ambit of the vote.

Second, in doing our detailed estimates in reviews of departments, when we mentioned the fact that the departments perhaps were not accounting for their expenditures in accordance with the detail of the estimates, they said: the detail is not binding on us; it is only the vote wording. We had many quotations back from departments that really indicated very clearly to us that the departments did not regard themselves committed to the detail supporting the votes. So you have this situation then that really the financial officers of departments, or the Auditor General, are almost prohibited from challenging any expenditure because the vote wording is so broad. If the detailed supporting information has no binding commitment then it

[Interpretation]

Sur la page 5, vous verrez que la Commission Glassco prévoyait de répartir les aides à la navigation sur la base de leurs fonctions, c'est-à-dire sur la base d'activités opérationnelles, telles que le nombre de barrages supprimés, le nombre de quais réparés, le nombre d'agences en activité, etc. Pour les canaux, ils auraient été énumérés, afin que les citoyens des zones concernées puissent connaître les sommes consacrées à leur secteur. La même chose s'applique aux districts de pilotage.

Vous constatez donc que cette illustration ne donne pas toutes les informations envisagées par la Commission Glassco, puisqu'on a réduit tout cela à une seule page. Cependant, la Commission avait envisagé de donner des informations très précises, plus simples que les anciennes et non moins pertinentes.

La seconde remarque que j'aimerais faire est qu'avec la réduction du nombre de crédits figurait une normalisation rigide de leur description.

A la page B-1 figure une déclaration du Conseil du Trésor souvent mentionnée par les ministères: «quant aux crédits, la proposition et le montant sont formulés en termes officiels, tels qu'ils figureront dans la loi des finances qui en autorisera la dépense.» En outre, dans son introduction du budget, le Conseil du Trésor affirme que la rédaction des crédits peut parfois être aussi brève qu'un simple nom de programme, mais qu'il peut être nécessaire de donner beaucoup plus de précisions, lorsque des pouvoirs supplémentaires sont requis.

Si vous passez à la page B-2, vous trouverez certaines illustrations de ce principe. Ainsi, nous avons sur cette page: «Transports par eau—Dépenses de fonctionnement». Ceci signifie que tout ce qui concerne les transports par eau constitue une dépense autorisée. Nous avons plus loin une description assez précise de sommes peu importantes du budget, telles que: «autorisation de consentir des avances recouvrables», «autorisation d'effectuer des avances pour le compte de particuliers» et «autorisation de dépenser les recettes». En d'autres termes, ceci élargit l'autorisation principale mais ne la restreint pas.

Passant à la page B-3, vous trouverez la citation suivante: «le libellé des crédits qui figure dans les lois est stéréotypé et offre peu d'information: il n'a pas la prévision caractéristique d'une loi bien rédigée».

Ceci signifie que la rédaction des crédits aboutit à un élargissement et non pas à une restriction des pouvoirs. Ceci permet donc aux gens de faire certaines choses mais, dans la plupart des cas, ne les empêche pas de faire tout ce qui relève de la portée générale du crédit.

Lors de notre analyse détaillée des budgets ministériels, nous avons mentionné le fait que certains ministères ne rendaient pas compte de leurs dépenses conformément aux détails du budget et l'explication fournie était alors que les détails n'imposaient aucune contrainte aux ministères puisque ceux-ci devaient simplement respecter les termes employés dans la description du crédit. De fait, nous avons reçu beaucoup de réponses de ministères nous montrant très clairement qu'ils ne se sentaient pas engagés par les détails d'explication des crédits. Ceci signifie donc que les agents financiers des ministères ou l'Auditeur général se trouvent dans la quasi-impossibilité de contester quelque dépense que ce soit du fait de la généralité des termes

## [Texte]

almost defies you to find an expenditure that you could not justifiy, if it was a proper expenditure, under almost any vote of Parliament. So there has been a serious reduction in this respect.

Turning to C-1, I would like to emphasize the fact that while we endorse the program orientation of the estimates, the point that we would like to make is that there was a significant reduction in other types of information. We think this is good if it has been replaced with something else, but if you reduce information and do not replace it with something else, then you have a very serious problem.

If you look at this on C-1—Objects of Expenditure, they are reduced from 34 to 12. Descriptive objects were eliminated.

Another thing that is important for you to realize is that in the past departments could justify their estimates—for example construction—they could tell you what things they were going to construct. They could tell you how many employees are going to be paid and what their salaries may be under each salary object.

Today, many departments determine their figures they put in the estimates by just pro-rating the total budget based on expenditures of a fiscal year of two years before. I would say: just strict pro-ratio. There is not the detailed build-up that existed in the pre-Glassco days. So if in fact you wish to challenge the detail it is often difficult to find out what was originally in it when it is computed on a pro-rated basis.

## • 1140

Manpower. To use an illustration: today in the estimates on manpower you have six occupational categories. In the pre-Glassco days, we could have found out what Mr. Menzies' salary is, because anyone of that category would have been spelled out individually in the estimates. That is the extent of the detail. It is not often that I criticize this, but it shows you the extreme change.

Capital projects: Before Glassco, they were listed in great detail; now they are reduced to items over \$250,000. Grants: Parliament has always jealously guarded its right to specify grants being made through the estimates. The reason for this, of course, is that there is no accountability. Once you grant money to someone, there is no audit; there is no follow-up.

Today in the estimates you will find that this has been watered down. I will give you a couple of illustrations. If you look at C-2, you will see that there has been a very significant reduction in Objects of Expenditure information. It is neat, tidy—but it does reduce information. On the next page we show the details on capital. The one I particularly wanted to draw to your attention is C-3. Here is a situation where the vote says:

## [Interprétation]

employés dans la description des crédits. Si leur description détaillée ne constitue pas un engagement pour les ministères, il est pratiquement certain que toute dépense jugée adéquate pourra se justifier dans le cadre de n'importe quel poste du budget. Un contrôle beaucoup plus sérieux doit donc être exercé à cet égard.

En passant à la page C-1 j'aimerais insister sur le fait que tout en approuvant la présentation du budget en fonction des programmes, nous pensons que l'on en a profité pour réduire de manière très importante les autres informations pouvant être nécessaires. Cette méthode peut être acceptable si elle a été remplacée par autre chose mais, si elle ne l'a pas été, des problèmes très difficiles risquent de se poser.

Ainsi, à la page C-1, vous constaterez que les objets de dépenses ont été ramenés de 34 à 12 et que les descriptions plus détaillées ont été éliminées.

Une autre chose qui me paraît importante est que dans le passé les ministères pouvaient justifier leur budget comme, par exemple, expliquer, en matière de construction, les divers programmes envisagés. On pouvait vous dire combien d'employés allaient être payés et quel serait leur salaire, pour chaque poste.

Aujourd'hui, beaucoup de ministères calculent les chiffres de leur budget en procédant à une mise à jour du budget total sur la base des dépenses effectuées pendant les deux années financières précédentes. En fait, il s'agit d'un calcul très simple, sur la base d'un pourcentage. Il est donc impossible d'y retrouver les informations détaillées qui existaient avant la Commission Glassco. Pour cette raison, si l'un d'entre vous souhaitait contester certains détails, il lui serait très difficile de savoir à quoi s'attaquer.

Pour expliquer ce que je veux dire, je prendrai le budget de la main-d'œuvre, dans lequel on retrouve aujourd'hui 6 catégories principales d'activités. Avant la Commission Glassco, nous aurions pu connaître le salaire de M. Menzies, car tous les employés se trouvant dans sa catégorie auraient été énumérés dans le budget, avec leur salaire. Certes, il m'arrive rarement de critiquer ce manque de détails dans un budget mais, si je le fais aujourd'hui, c'est pour vous montrer l'importance des modifications intervenues.

Avant la Commission Glassco, les projets d'investissements figuraient dans le budget, avec une foule de détails, alors que l'on ne mentionne plus maintenant que les postes dépassent \$250,000. Pour les subventions, le Parlement a toujours jalousement protégé son droit de préciser, dans le budget, les subventions accordées. La raison en est que se cela ne se fait pas, il n'est plus possible d'exercer de contrôle puisque, lorsqu'une subvention est accordée, il n'y a pas de vérification comptable.

Vous constaterez dans le budget d'aujourd'hui que ce système a été sérieusement réduit, comme le montreront les exemples suivants. Ainsi, à la page C-2, vous constaterez une réduction très importante des informations concernant les objets de dépense. Certes, la présentation est claire et propre mais elle fournit beaucoup moins d'information. À la page suivante, nous montrons certains détails concernant des dépenses en capital. J'attirerai plus particulièrement votre attention sur le crédit suivant, en page C-3:

**[Text]**

Program expenditures and the grants listed in the Estimates.

If we turn back to an earlier illustration on A-3 you will see, for example:

Fee for membership in the International Association of Lighthouse Authorities, (2000 Swiss francs)

Five hundred and twenty dollars was spelled out very vividly, very precisely. Today, under the estimates supporting detail we have "Grants to various consumer organizations." In this particular case that is obviously not very specific, because there could be very many consumer organizations that could get grants. As a former treasurer of the Consumers' Association of Canada, I am particularly conscious of the vulnerability when there is such limited specification in that regard. In other words, there is no confidence, even when Parliament has approved the votes, that in fact the money will go to that specific organization and not to another one.

Under the Canadian International Development Agency, where the problems are much greater, you get the same generality of the authority granted.

All right. Turning to another point that I would like to draw to your attention: Mr. Lafferty pointed out that the summaries put in the estimates have been a distinct improvement, and I would share agreement on that. One of my concerns is that while the concept of summaries is a very significant improvement, the actual quality of the information in those summaries is less than desirable. For example, you will find in the summary which attempts to break down government expenditures by broad functions, subfunctions and functional programs, that almost every vote is allocated 100 per cent to a function. Programs generally reflect organizational costs. Organizations are complex. If you follow this rough-and-ready costing exercise, I would suggest to you that there must be some concern as to whether, in fact, when the estimates indicate to us that... For example, Health of Animals, Agriculture, is costing us \$50 million; in fact, a substantial portion of those costs may be for other purposes, and there may be money spent elsewhere that is closely related to Health of Animals and is not being allocated to it.

Turning to the next criticism, on page E-1 of the outline, we stated here in the report that:

"In many departments... the current activity structure...

... and this is the new thing that came after Glasco...

... is either a simple aggregation or organizational costs or an imprecise estimate of costs that cut across organizational lines based on criteria which are often difficult to support."

The important point to indicate here—and we will give you some illustration—is that very few of these activity-costing systems, when they depart from organizational patterns, are based on reliable costing information. You will see this in a minute. The second thing is that the number of activities is minimal. In other words, if you have only one activity, you do not need a costing system. The more you refine your activity information, of course, the more complicated becomes your costing.

**[Interpretation]**

Dépenses de programme et subventions énumérées dans le budget.

Si l'on revient à une illustration antérieure, en page A-3, on trouve, par exemple:

Affiliation à l'Association internationale des administrations de phares et balises (2,000 francs suisses)

Ainsi, le chiffre de \$520 était clairement indiqué. Aujourd'hui, dans les explications détaillées du budget, vous trouverez: «subventions à diverses organisations de consommateurs». Il est évident que ceci n'est pas très précis car il peut y avoir beaucoup d'organisations de consommateurs ayant reçu des subventions. A titre d'ancien trésorier de l'Association des consommateurs du Canada, je puis vous dire que ce manque de précision peut ouvrir la porte à bien des abus. En fait, ceci signifie que même lorsque le Parlement a approuvé les crédits, rien ne prouve que l'argent sera réellement accordé à tel organisme plutôt qu'à tel autre.

Pour l'Agence canadienne de développement international, où les problèmes sont beaucoup plus importants, vous trouverez le même degré de généralités.

J'aimerais maintenant passer à autre chose. M. Lafferty a mentionné que les résumés figurant dans le budget constituent une amélioration très nette et je suis d'accord avec lui là-dessus. Il convient cependant de faire remarquer que la qualité des informations fournies par ces résumés est bien inférieure à ce que l'on pourrait en attendre. Par exemple, dans le résumé tentant de répartir les dépenses du gouvernement sur la base de fonctions générales, sous-fonctions et programmes fonctionnels, pratiquement tous les crédits sont attribués, à 100 p. 100, à une fonction. Les programmes reflètent donc généralement des coûts d'organisation. Ce genre de présentation m'amène à me demander ce que signifient réellement les termes employés dans le budget. Ainsi, je constate qu'au ministère de l'Agriculture, la Santé des animaux nous coûte 50 millions de dollars; cependant, une partie importante de cette somme peut être consacrée à d'autres objectifs et il se peut fort bien qu'il existe ailleurs des sommes consacrées à la santé des animaux qui ne soient pas reprises sous ce chapitre.

Passons maintenant à la page E-1 de notre document; nous avons indiqué dans le rapport que:

Dans de nombreux ministères... la structure actuelle des activités...

Il s'agit là d'une nouveauté ayant suivi la commission Glasco,

... constitue soit un simple regroupement des coûts de l'organisation soit une estimation imprecise des coûts fondée sur des critères souvent difficiles à justifier sans respect des orientations structurelles.

Il me paraît important de souligner ici, et je vous en donnerai des exemples dans quelques instants, que très peu de ces méthodes d'évaluation des coûts par activité, lorsqu'elles ne reflètent pas les orientations structurelles, sont basées sur des informations sûres. Je vous le prouverai dans un instant, mais je voudrais tout de suite préciser que le nombre d'activités concernées reste minime. En d'autres termes, s'il n'y a qu'une seule activité, il n'est pas nécessaire d'élaborer un système d'évaluation des coûts. Par contre, plus les informations concernant les activités sont détaillées, plus votre système d'évaluation des coûts devra être compliqué.

[Texte]

The third point is that whereas in the testimony before the Public Accounts Committee in 1968 the Treasury Board indicated that controls would be based on these new activities in one form or another, our assessment today is that I would defy any accountant to attempt to control allotments based on the precision with which estimates are put together in terms of activities.

• 1145

The last point I would make is that many of the activities, even with this significant reduction, are really not activities. They are the old objects of expenditures that were supposed to be eliminated, such things as capital and superannuation. In other words, if all we are getting is an activity that tells us how much superannuation costs that is not an output, that is an input. So in a sense the actual number of activities is reduced even more than it may appear.

To illustrate this a little more clearly look at the Schedule E-2. Here we illustrate from a very simple organization. We deliberately have picked a simple one because it is easier, perhaps, to appreciate, the Canadian Transport Commission. The activities that you see in the estimates book are the ones at the top, such things as Regulatory and Control, Railway Safety, Research, International Relations.

In our investigation we discovered that these activities are not used by management in any way. They manage by their operations: they allocate funds on a responsibility basis by the committees that make up the Canadian Transport Commission—in other words, the Commodity, Telecommunications, International Transport, Air Transport and so on. The important thing to recognize in this particular area is that if you want to find information about the costs of transportation, surely the most meaningful is by the mode of transportation. In a sense, in this particular case, we have an organization that is organized on a program basis. They budget and manage on a program basis, but the estimates do not disclose to you that type of detail.

Taking another illustration, turning to External Affairs, the significant thing we point out here is that there are two votes, one for \$241 million and another for \$189,000. The comparison is significant. Turning to the activities that External used to support that \$241 million, it might be interested for you to know that we did not show these activities, it is computed by allocating that \$241 million on a percentage basis to the five activities. The beauty of this simplicity is the fact that they then keep their accounts on the same basis, use the same percentages and, therefore, the public accounts are always 100 per cent in agreement with their estimates it is a unique costing system.

What I am trying to illustrate to you is the lack of validity of much of the data that is being presented in the estimates book to Parliament. This is why we consider this subject so important.

[Interprétation]

Troisièmement, dans son témoignage devant le Comité des comptes publics, en 1968, le Conseil du Trésor avait indiqué que les contrôles seraient basés sur ces nouvelles activités, d'une manière ou d'une autre, mais notre analyse du système actuel nous permet de défier n'importe quel comptable d'essayer de contrôler les sommes attribuées avec autant de précision que les activités figurant dans le budget.

La dernière remarque que je voudrais faire est que beaucoup de ces activités, même après cette réduction importante de leur nombre, ne constituent pas vraiment des activités. Il s'agit en fait des anciens objets de dépenses qui étaient censés avoir été éliminés, tels que les dépenses en capital ou les pensions de retraite. En d'autres termes, si la définition d'une activité signifie que la seule information que l'on puisse en extraire concerne l'évaluation des coûts des pensions de retraite, cela ne constitue pas pour nous une sortie précise mais plutôt une entrée. De ce fait, le nombre réel d'activités est beaucoup plus réduit qu'on ne pourrait le croire.

Je vous le montrerai en vous référant à la page E-2 de nos documents, qui donne quelques exemples d'une organisation très simple. Je dois dire que c'est à dessein que nous en avons choisi une très simple, c'est-à-dire la Commission canadienne des transports. Les activités qui figurent dans le budget sont celles du haut, c'est-à-dire des choses telles que la réglementation et le contrôle, la sécurité ferroviaire, la recherche, les relations internationales.

Au cours de notre enquête, nous avons découvert que les responsables de la Commission canadienne des transports ne se servent absolument pas de ces activités. En effet, ils gèrent leurs opérations de manière différente; ils attribuent des fonds sur la base des responsabilités de chacun des comités constituant la Commission elle-même, c'est-à-dire les denrées, les télécommunications, les transports internationaux, les transports aériens, etc.. En conséquence, si vous souhaitez obtenir des informations au sujet des coûts des transports, il est évident que le moyen le plus facile est de vous référer au type de transport concerné. En ce sens, nous avons ici un organisme qui est organisé en fonction de certains programmes. Il gère ses activités et son budget en fonction de ses programmes mais le budget ne vous donne aucun détail à ce sujet.

Prenons un autre cas, c'est-à-dire celui des affaires extérieures; le point important à remarquer ici est qu'il y a deux crédits, l'un de 241 millions de dollars et l'autre de \$189,000. Leur comparaison me paraît très significative. Si l'on analyse les activités correspondant aux 241 millions de dollars, on constate que nous n'avons pas indiqué la nature de ces activités mais que nous avons plutôt effectué une répartition de la somme totale, sur la base d'un pourcentage attribué aux 5 activités. La beauté de ce système, dans toute sa simplicité, est que les comptes sont tenus de la même manière, sur la base des mêmes pourcentages et que, de ce fait, les comptes publics sont toujours absolument d'accord avec leur budget. C'est un système d'évaluation des coûts tout à fait unique.

Ce que je veux dire par ces exemples, c'est que beaucoup des informations qui sont présentées au Parlement dans le budget présentent finalement très peu d'intérêts. C'est pourquoi nous considérons cette question tellement importante.

## [Text]

Let me compare that with 1964. In 1964 an M.P. could look in the estimates book and find the cost of each diplomatic mission abroad, which surely is the basis on which decisions are being made. You could add whether these are necessary or not, is a matter of judgment, of course. The cost of official hospitality and commemorative gifts also was spelled out in detail.

Turning to E-4, I illustrate to you the progressive reduction in detail. Remember I said to you—and this is illustrated from Marine—that there were 12 votes and 6 programs in the pre-Glassco period? Glassco proposed taking just one activity, Aids to Navigation, and breaking it down into three subactivities. In 1970-71 aids to Navigation, the subactivities disappeared completely and the activity was one of seventeen. In the 1974-75 estimates we find that this has all been consolidated into four activities, and if anybody can tell me where Aids to Navigation may be at present, it is very difficult to find out. In other words, it has disappeared very significantly in this progressive consolidation.

Turning to the next point: I suppose the significant thing we could say here is that having criticized what has been taken out it is important to do justice to what has been added. I think the major item that has been added is the very significant amount of narrative information and one always, as an accountant, has to judge between the ability to communicate through figures and the ability to communicate through a narrative.

The criticism of the study team is that when they looked at the objectives, expecting to find something they could use in terms of their review of the financial information system, they found that they were very, very soft data. The objectives are so general that it is very seldom that there is anything specific enough that you could challenge an expenditure. The objectives tend to be an umbrella and the test is usually, does it, in fact, justify our continuing to do what we are already—doing rather than restricting it. They are not adequate for people to do budgetary review, budgetary control, expenditure review or even audit. There is no indication of how a department measures its success; and, turning to the program descriptions, while they are more helpful they do not tell us really what has changed from year to year. In other words, if there is a major organizational change the members of the House would not know unless they did a very careful comparison from one year to the next.

## • 1150

On page F-2 I just illustrate to you the type of information that has been added in a narrative form to offset the deletion of detailed information that was there in the pre-Glassco days. On F-3 we show the actual program by activities payroll.

## [Interpretation]

Comparons avec ce qui se faisait en 1964. A cette époque, un député pouvait ouvrir le budget et y trouver le coût de chaque mission diplomatique à l'étranger, et c'est certainement sur cette base que les décisions étaient prises. Ce député pouvait y trouver la liste de crédits détaillée, concernant des activités telles que les réceptions officielles, les souvenirs, etc. puis se former un jugement indépendant quant à leur nécessité.

Passons à la page E-4, je vous donnerai maintenant un exemple de la réduction progressive du détail des activités. Reprenant l'exemple du transport par eau, vous vous souviendrez que j'avais dit qu'avant la Commission Glassco il y avait 12 crédits et 6 programmes. Glassco avait proposé de prendre un activité, telle que les aides à la navigation, et de la répartir en trois sous-activités. En 1970-1971, les sous-activités sont disparues complètement et l'activité principale, c'est-à-dire les aides à la navigation, est devenue une activité sur un total de 17. Dans le budget de 1974-1975, nous constatons que tout ceci a encore été réduit à 4 activités et si quelqu'un peut me dire aujourd'hui à quoi correspondent les aides à la navigation, je m'empresserai de le féliciter. Il est donc clair que cette consolidation progressive des activités a entraîné une diminution très grave des informations.

Ayant maintenant critiqué tout ce qui a été enlevé, il convient sans doute de rendre justice à ce qui a été ajouté. Dans ce domaine, je pense que le facteur le plus important concerne l'apparition d'informations plus descriptives, mais, en qualité de comptable, je me dois de juger les informations qui me sont fournies de cette manière par rapport à celles qui me sont fournies par les chiffres.

Or, lorsque les membres de l'équipe d'analyse ont examiné les objectifs, s'attendant à y trouver des informations leur permettant d'analyser l'ensemble du système d'informations financières, ils ont constaté que ces objectifs ne leur fournissaient que des données très vagues. Ils sont en effet tellement généraux qu'il est très rare d'y trouver quoi que ce soit de suffisamment précis permettant de contester une dépense quelconque. En fait, les objectifs tendent à devenir une sorte de parapluie de toutes les activités du ministère, la vérification posant la question de savoir s'il se justifie que le ministère continue à faire ce qu'il fait déjà, sans envisager la possibilité de le restreindre. Ceci est absolument inadéquat pour des gens qui sont chargés de l'examen et du contrôle budgétaires et de l'analyse des dépenses et des comptes. Ce système ne donne aucune indication sur la manière selon laquelle le ministère mesure le succès de ses activités et, pour ce qui est des descriptions de programmes, si elles sont plus utiles, elles ne nous disent cependant pas ce qui a changé d'une année à l'autre. En d'autres termes, les députés ne pourraient absolument pas savoir s'il y a eu une modification organisationnelle importante, dans le ministère, à moins qu'ils n'effectuent une comparaison très sérieuse du Budget, d'une année à l'autre.

La page F-2 vous donne un exemple du type d'information qui a été ajoutée dans la description des programmes, pour compenser la suppression des informations détaillées existant avant la Commission Glassco. En page F-3, nous montrons le programme réel, par activité et traitements.

## [Texte]

Turning to G, the conclusion that the study team came to was not that the estimates were inadequate for purposes of resource allocation. I think that is important. In other words, they may be completely satisfactory for the level of detail that Treasury Board or parliament may wish to get into in terms of the resource allocation process, but where we are particularly concerned is that they set a very inadequate basis for control after the event.

The present estimate structure and content make it difficult to ascertain the precise intent of parliament or of the government in appropriating funds and, for my staff, that is the Auditor General, in auditing departmental appropriations to ascertain that funds are used for the purposes intended by parliament.

So what we are saying is: the changes in the estimates, while they resulted in a larger book, it is a less informative book in terms of the specifics of government expenditures.

The second point is that parliamentary control is less effective and because of the quality of the information there is a lack of certainty in the estimates book today.

The third point is that while you may say this is not serious, if it is only restricted to parliamentary control, you will find if you go down into the systems of budgeting and financial reports in departments that the supplementary information in terms of the costs of things that are being done are not in all departments what one would expect. Going, for example, to External Affairs, there are no sub-activities supporting those five that they arrive at by prorating.

Finally, I suppose the point we would like to make is that we suspect one of the problems has been that in the stress on standardization to simplify the mechanics for those responsible for the book that perhaps the concerns of individual departments have not received the attention that they may have warranted.

Turning very quickly to the last point, and I do not want to de-emphasize the Public Accounts, but I think it is important, as Mr. Lafferty pointed out, that the Public Accounts mirror the estimates and therefore there is no way you can make the Public Accounts more adequate if the estimates are not providing the starting point.

What we point out here is that the Public Accounts generally mirror the estimates; they used to amplify the estimates and much of this material has been deleted—I will show you some illustrations. They do add information on non-budgetary transactions which is not in the estimates but in accordance with the study of Accounts this deficiency in the estimates will be remedied.

There is no attempt in Public Accounts to provide quantitative data as in the U.S. system, where they tell you how many tax returns they have processed, how many immigrants they have processed; there is nothing of this nature in either the estimates or Public Accounts.

## [Interprétation]

Passant à la page G, la conclusion de l'équipe d'enquête a été que le Budget des dépenses ne constitue pas un instrument satisfaisant pour contrôler la répartition des ressources. Ceci me paraît très important. En effet, ceci signifie que le Budget est peut-être totalement satisfaisant sur le plan des détails réclamés par le Conseil du trésor ou par le Parlement, quant aux répartitions des ressources, mais reste totalement inadéquat pour exercer un contrôle après coup.

La structure actuelle du Budget et son contenu permettent difficilement de connaître l'intention précise du Parlement ou du gouvernement, lorsqu'ils affectent des fonds et empêchent les membres de mon personnel, c'est-à-dire du Bureau de l'auditeur général, de vérifier les crédits des ministères afin de s'assurer que les fonds sont bien utilisés aux fins voulues par le Parlement.

Nous voulons dire par là que, par suite des changements qu'on y a apportés, le Budget des dépenses forme un livre sans doute plus volumineux qu'auparavant, mais beaucoup moins informatif quant aux détails des dépenses gouvernementales.

Deuxièmement, le contrôle parlementaire est moins efficace, du fait du faible niveau de la qualité des informations fournies et du manque de certitude quant au regroupement qu'il comporte.

Troisièmement, même si l'on croit que ceci n'est pas très grave, dans la mesure où cela ne se limite qu'au contrôle parlementaire, on constatera, lors d'une analyse détaillée des systèmes d'élaboration des rapports budgétaires et financiers des ministères que les informations supplémentaires concernant les coûts des activités sont bien loin de ce qu'on pourrait en attendre. Ainsi, quant aux Affaires extérieures, il n'y a aucune description des sous-activités se rapportant aux cinq activités calculées sur la base d'un pourcentage.

Finalement, nous voulons dire que, selon nous, le problème fondamental vient du fait que l'on a trop voulu normaliser les procédures, pour simplifier les mécanismes budgétaires, ce qui a fait que les préoccupations de chacun des ministères n'ont pas reçu toute l'attention qu'elles auraient méritées.

Passons maintenant rapidement à ma dernière remarque, et sans vouloir ignorer l'importance des Comptes publics, je pense qu'il importe de dire, comme l'a fait M. Lafferty, que les Comptes publics reflètent en général le budget et qu'il est donc impossible de rendre leurs activités plus efficaces si l'on ne commence pas par améliorer le Budget, au départ.

Nous voulons indiquer ici que les Comptes publics servent, en fait, à amplifier le Budget, mais que les informations le permettant ont généralement été supprimées. Je vous en donnerai quelques exemples. Certes, on ajoute beaucoup d'information sur les opérations non budgétaires, qu'on ne retrouve pas dans le Budget des dépenses, mais, conformément à l'étude des Comptes, cette carence du Budget doit être corrigée.

Les Comptes publics ne s'efforcent pas de fournir des données quantitatives, comme cela se fait dans le système américain, où l'on vous dit combien de déclarations d'impôt ont été traitées, combien d'immigrants ont été recensés, etc.

[Text]

Capital projects are not itemized consistent with the estimates. Statutory items are not presented in a way that allows you to compare the accuracy of the estimates. And, finally, those who keep the Public Accounts, both in departments and in the central agencies, do not always have the detailed knowledge of the estimates necessary to ensure consistent accounting.

In H-2 and H-3 we show the types of details in H-4 that used to be presented on our illustration using aids to navigation. You can see a very great amount of detail in terms of specific transactions, perhaps excessive, but at least it is there if you need it. Compare that with the new presentation which we show on the last two tables.

I would like to conclude my comments by saying that there are two concerns we have. One is the reduction in the amount of information, and the second is the quality of the information that you are left with. I hope that we can give many many other illustrations. These were picked out because they demonstrate the point as ably as we were able to. But I think you will find that if you look at many other departments, Mr. Lafferty, particularly, can give you other illustrations that show that the types of things we have been finding out here are not unique but in fact are fairly typical of the practices across the government of Canada.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ross. I am sure I echo the views of the Committee when I say that we are indebted to you, sir, and to Mr. Lafferty as well as to the Auditor General, for high-lighting the discrepancies that exist in the presentation of the Public Accounts. You have also indicated areas which have basically been a concern of the Committee as we go through our studies from year to year. And we are grateful to you for your work on our behalf.

Now, gentlemen, we will open the meeting to questions. I have listed first Mr. Towers, Mr. Martin and Mr. Clarke. Mr. Towers.

• 1155

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. It would seem to me after listening to the dissertation of the witnesses that we not only have a many headed monster but one with as many tails as heads. And this is a great concern, I am sure, to all Members of Parliament, even possibly the President of the Treasury Board as a result of some of the comments he made yesterday as reported in the press this morning. It would seem to me that it is almost a game of hide and seek between the departmental officials and the Ministry and possibly between the department and the Treasury Board and Public Accounts. Now, I realize, sir, that you would not have the present Supplementary Estimates, but, just as a case in point, I would like to ask Mr. Ross if Vote 5b on research I could just read it out for your information, sir. It is in Estimates (B) this year.

The operating expenditures to authorize the transfer of \$840,000 from Agriculture Vote 1 appropriation Act Number 3 1975, for the purposes of this vote and to provide a further amount of . . .

[Interpretation]

Les projets d'investissement ne sont pas suffisamment détaillés, ce qui ne permet pas de les comparer avec le Budget des dépenses. Les postes statutaires ne sont pas présentés d'une manière permettant d'en comparer l'exactitude par rapport au Budget. Finalement, les responsables des comptes publics, à la fois dans les ministères et dans les organismes d'État, n'ont pas toujours la compétence de détailler le budget qui leur serait nécessaire pour assurer une comptabilité cohérente.

Les pages H-2 et H-3 donnent des exemples d'informations détaillées de la page H-4 qu'on avait l'habitude de présenter comme illustration des aides à la navigation. Vous pouvez voir qu'il y a beaucoup de détails concernant ces opérations particulières, et peut-être même trop, parfois, mais au moins, on sait à quoi on a affaire. Vous pouvez comparer cela avec la nouvelle présentation, qui se trouve dans les deux derniers tableaux.

J'aimerais conclure mes remarques en soulignant nos deux préoccupations fondamentales. La première concerne la réduction de la quantité d'informations, et la seconde, la qualité des informations. J'espère que nous pourrions d'ailleurs vous donner beaucoup d'autres exemples. Ceux que nous avons choisis l'ont été parce qu'ils illustrent nos préoccupations de la manière la plus claire possible. Cependant, si vous examinez les autres ministères, M. Lafferty, entre autres, pourra vous donner d'autres exemples permettant d'illustrer nos remarques, ce qui vous permettra de comprendre qu'il ne s'agit pas là de phénomène unique, mais plutôt de pratiques généralisées dans tout le gouvernement du Canada.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Ross. Je suis sûr que les membres du Comité seront d'accord avec moi pour vous remercier, MM. Ross, Lafferty et Macdonell, pour nous avoir expliqué, de manière aussi claire, les carences du système actuel de présentation des Comptes publics. Vous avez également identifié des questions dont le Comité s'est préoccupé chaque année, depuis plusieurs années. Nous vous sommes reconnaissants de ce travail.

Messieurs, nous allons maintenant passer aux questions. J'ai sur ma liste les noms de MM. Towers, Martin et Clarke. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Merci monsieur le président. Après les brillants exposés de nos témoins, nous ne pouvons que conclure que nous nous attaquons à un monstre qui n'a pas seulement sept têtes, mais également sept queues. Je crois que cela nous préoccupe tous, tous les députés, sans oublier le président du Conseil du Trésor, à en juger d'après ces propos rapportés dans la presse ce matin. On a l'impression qu'il s'agit d'un petit jeu entre les fonctionnaires et le gouvernement et, peut-être même, entre le ministère, le Conseil du Trésor et les Comptes publics. Je me rends bien compte que vous n'avez pas d'exemplaire du Budget supplémentaire, mais j'aimerais vous donner un petit exemple, monsieur Ross; j'aimerais vous citer ce que l'on peut lire en regard du crédit 5b, Recherches, dans le Budget supplémentaire de cette année.

Dépenses de fonctionnement—Pour autoriser le virement au présent crédit de \$840,000 du crédit 1<sup>er</sup> (Agriculture) de la Loi n° 3 de 1975 portant affectation de crédits et pour prévoir un montant supplémentaire de . . .

## [Texte]

Now, that is all it says. It does not mean anything and, unless we have some backup information, it is an impossible situation for the Members of that Committee to deal with. Now, I would presume the audit department would have the same problem. Is that correct?

**Mr. Macdonell:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Perhaps I will illustrate this point. Normally if you add a Supplementary Estimate for an industry, using this for comparison, the budget committee would presumably ask for the reasons. Is it because, in fact, the same things you are going to do, cost more? That is one justification. Second, they may ask if you did things you did not intend to do. Was there something new that came up? Third, they might say it was an error in estimating. In other words, the costs were different from what you thought they would be. What you are really saying is that when you are presented with a Supplementary Estimate you do not really know whether it is an inefficiency, something new, or a bad estimate. It is a combination of these. The problem is that the way the estimates are built up on an incremental basis using a formula approach—in other words, if you take the previous year's expenditures, add to it percentages, it is often very difficult even for the Treasury Board to be able to determine what the reasons for the supplementary estimates are. In other words, you have to have detail in the build up of your estimates if, in fact, you are able to exercise budgetary control. Then, if you have to come back for a budget increase, you could answer the types of questions I have raised. I think, to be quite honest in answering your question, many departments would have great difficulty in answering that question if you put it to them on Supplementary Estimates.

**Mr. Towers:** It would seem to me that, in the best interests, Mr. Chairman, it would be far better to have this \$284,000 go back into the Consolidated Revenue Fund and have a new allocation for it rather than a transfer. As a supplementary question to that, if the Appropriation Act is violated, does that necessarily constitute a violation of the Financial Administration Act?

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I would like to answer both your questions. The first one is that up until about 1969 it was the practice of the departments to lapse funds and Supplementary Estimates were additional. In other words, if you did not need the money in one vote it went back into the Consolidated Revenue Fund and your Supplementary Estimates added to it in another. And, as a result, in those days it was much more clear in looking at the Public Accounts whether in fact the department had over spent its original estimates, you know, not authorized by Parliament and whether, in fact, there had been savings in other practices. The practices introduced in 1969 of doing this transferring process means that the Public Accounts become less clear in terms of analysing variances because in a sense in late March we adjust our estimates to reflect our expenditures. So your variances become less significant. This is fairly recent.

Now, there is an argument in favour of the course, and that is that it avoids the double counting of the total of the estimates, and I think that is probably why it was introduced. I am sorry, have I answered your questions fully?

## [Interprétation]

Voilà c'est tout. Cela ne veut rien dire à moins de posséder d'autres renseignements et cela rend les choses très difficiles pour les membres du comité en question. Je suppose que le bureau de vérificateur aux comptes fait face au même problème. Est-ce que je me trompe?

**M. Macdonell:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** J'aimerais vous donner un exemple. Normalement, si on ajoute d'autres crédits, dans une industrie, le comité du budget demandera des comptes. On demandera si, en fait, il en coûtera plus cher pour accomplir la même chose. Ce serait là une justification. Deuxièmement, on pourrait demander si on a fait certaines choses qu'on n'aurait pas dû faire. Y a-t-il eu un imprévu? Troisièmement, on pourrait demander s'il y a eu une erreur dans les estimations. En d'autres termes, les coûts sont-ils différents de ceux que vous prévoyiez? Autrement dit, vous dites que, lorsqu'on vous demande des crédits supplémentaires, vous ne savez pas si c'est parce qu'il y a eu un manque d'efficacité, si c'est parce que une situation imprévue a surgie ou s'il s'agit tout simplement d'une mauvaise estimation. C'est, dans la plupart des cas, un peu de tout cela. Le problème provient également du fait que les prévisions augmentent nécessairement, car on utilise une formule... On se fonde sur les dépenses de l'année précédente et on ajoute un pourcentage, et il est difficile, parfois même pour le Conseil du trésor, de dire exactement pourquoi des crédits supplémentaires sont nécessaires. Il faut cependant expliciter les raisons si on veut exercer un certain contrôle sur le budget. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on peut justifier d'une augmentation dans le budget et qu'on peut répondre aux questions que j'ai soulevées. En toute franchise, je crois que beaucoup de ministères auraient du mal à répondre aux questions que vous posez sur le Budget supplémentaire.

**M. Towers:** A mon avis, monsieur le président, on ferait beaucoup mieux de verser ces \$284,000 au Fond du revenu consolidé et de demander une nouvelle affectation plutôt qu'un transfert. Si on enfreint la loi portant affectation de crédit, enfreint-on automatiquement la Loi sur l'administration financière?

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Je répondrai à vos deux questions. Jusqu'à 1969, les fonds non utilisés étaient perdus et les ministères devaient demander des crédits supplémentaires. En d'autres termes, si l'argent d'un crédit n'était pas utilisé, il était versé au Fond du revenu consolidé et, par le biais d'un budget supplémentaire, on recevait de nouvelles sommes. Par conséquent, à cette époque, lorsque l'on considérait les Comptes publics il était beaucoup plus facile de déterminer, au premier coup d'œil, si un ministère avait dépassé son budget de départ, avait dépensé des sommes pour lesquelles il n'avait pas reçu l'autorisation du Parlement ou si, au contraire, on avait réalisé certaines économies. En 1969, on a, pour la première fois, eu recours à des virements, et il est alors devenu moins facile d'analyser les Comptes publics car, à la fin de mars, on effectue des ajustements dans les prévisions de façon à ce que celles reflètent les dépenses. Donc les divergences se remarquent moins, mais ceci n'existe que depuis peu.

A l'appui de cette façon de procéder, on peut dire qu'il n'est plus nécessaire de faire un double total des prévisions, et je crois que c'est pour cette raison qu'on a décidé d'avoir recours à cette façon de faire. J'espère avoir répondu à vos questions.

[Text]

**Mr. Towers:** Yes. Then the supplementary was, does a violation of the Appropriation Act—?

**Mr. Ross:** Oh, I am sorry, yes. The problem is this: at the end of February it might be true that departments, if they added up all their accounts in the pipeline in terms and course of payment, may have in fact violated the Financial Administration Act because their expenditures and their commitments could possibly exceed the vote. However, the accountability is only rendered at the end of the year, and by that time, when the supplementary estimate comes through, of course, it in fact generally puts the department in the situation that, in fact, it has estimates sufficient to cover its commitments and its expenditures. In other words, what we are concerned about, perhaps, is that the budgetary control system as now practiced, is practiced on an annual basis. Half way through the year, or particularly in January and February, it is very difficult to determine whether a department has, in fact, violated the Financial Administration Act or not. So I think you would say we always have to distinguish between technical violation and violation of the spirit of the Appropriation Act.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, I was wondering if this matter that we are dealing with at the present time has anything to do with any of those 10 qualified recommendations. The Minister just gave certain qualifications for an agreement the other day when he was before us.

**The Chairman:** You are referring to the 10 where only qualified agreement can be given.

**Mr. Towers:** That is right.

**The Chairman:** Now, Mr. Ross or Mr. Mensforth, if you could identify the 10 recommendations and provide the Committee with a rationale for each of the qualifications?

**Mr. Mensforth:** Yes, Mr. Chairman. On the two that we are dealing with this morning, Mr. Chairman, we qualify our agreement to the first recommendation, that is, "A comprehensive study of the form of the Estimates..." etc.; we are in full agreement with the second recommendation that we are dealing with this morning, "A single central agency should be responsible for the form of the Estimates and Public Accounts..." As we go through the various subject headings, we will be able to give you the rationale behind our qualifications.

I would, if I may, like to try to put another dimension on the question that Mr. Towers asked concerning the transfer from one vote to another in the supplementary estimates, because I have been a departmental man on the receiving end of this kind of thing and, believe you me, if you can show to the Treasury Board Secretariat that you have identified resources within the moneys that have been appropriated to you in your main estimates and you are coming forward with a supplementary request—say it is for a new program, you have much more chance of getting that supplementary estimate approved if you can demonstrate savings in other areas. This is why, I think, in the question you asked, they have asked to transfer from one vote or one appropriation to another. I have been in the situation where I have gone for new money for a program that has been approved and I have been refused simply on the grounds that funds were not available. This, I think, is the reason, one of the reasons, for the technique that you referred to in Vote 5b.

[Interpretation]

**M. Towers:** Oui. La deuxième question cependant était la suivante: Si on enfreint la Loi portant affectation de crédits, est-ce que...

**M. Ross:** Excusez-moi. Voilà comment le problème se pose. A la fin de février, si les ministères faisaient leurs comptes et additionnaient tous les paiements, ils enfreindraient peut-être la Loi sur l'administration financière car il se pourrait que leurs dépenses dépassent les sommes affectées. Cependant, ils ne font leurs comptes qu'à la fin de l'année et, à ce moment-là, le budget supplémentaire a été adopté, ce qui permet au ministère d'être en mesure d'avoir à sa disposition les sommes nécessaires pour couvrir ses dépenses. En d'autres termes, le mécanisme de contrôle budgétaire, en pratique, fonctionne sur une base annuelle. Au milieu de l'année, en janvier et en février, il est difficile de dire de façon certaine qu'un ministère enfreint la Loi sur l'administration financière. Par conséquent, il faut bien distinguer entre une violation technique et une violation de l'esprit de la Loi portant affectation de crédit.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, ce dont nous parlons actuellement a-t-il quelque chose à voir avec les dix recommandations? Le ministre a fait certaines réserves, l'autre jour, à la séance de notre comité.

**Le président:** Vous songez aux dix recommandations auxquelles on ne peut donner qu'un accord sous réserve.

**M. Towers:** C'est cela.

**Le président:** M. Ross ou M. Mensforth pourraient-ils nous indiquer quelles sont ces dix recommandations et nous dire pourquoi on les a assorties d'une certaine réserve?

**M. Mensforth:** Oui, monsieur le président. Je m'attache-rais aux deux recommandations dont nous traitons ce matin. Pour ce qui est de la première, il s'agit «d'une étude circonstanciée de la forme des prévisions budgétaires...». Quant à la seconde, nous l'approuvons sans réserve «un organisme central unique qui serait responsable de la forme des prévisions budgétaires et des comptes publics...» Au fur et à mesure que nous étudierons ces recommandations, nous pourrions vous dire les raisons de nos réserves.

J'aimerais cependant aborder un autre aspect de la question qu'a posée M. Towers au sujet des virements d'un crédit à un autre dans le budget supplémentaire, car j'ai eu l'occasion de travailler dans un ministère et, croyez-moi, si on peut démontrer au secrétaire du Conseil du trésor que l'on sait exactement à quoi servira l'argent qu'on demande, on a beaucoup plus de chance de l'obtenir. Voilà pourquoi, pour reprendre l'exemple que vous avez donné, on a demandé ici de virer des fonds d'un crédit à un autre. Il m'est arrivé de demander de l'argent pour de nouveaux programmes, argent que l'on m'a refusé tout simplement parce que les fonds n'étaient pas disponibles. Voilà pourquoi, on a recours à cette technique qui est illustrée ici au crédit 5b.

[Texte]

**The Chairman:** I am wondering, Mr. Mensforth, at our next meeting at which time we will be dealing with this topic, if you could have made available in written form an identification of the 10 recommendations and provide the Committee with the rationale for each of the Treasury Board's qualifications? I think this would be very helpful to our Committee.

**Mr. Mensforth:** I can give you the listing now, Mr. Chairman, of the recommendations where we have qualified our agreement. As Mr. Macdonell has mentioned, these have been discussed with himself and his officials. As to the rationale for each qualification, I think it would be preferable if this could be discussed during our appearances here before this Committee. With your permission, I could read these to you now if that would do.

**The Chairman:** Yes, that would be helpful.

• 1205

**Mr. Mensforth:** I am referring to the main Auditor General's Report in Chapter X and I will give them to you under paragraph headings and page reference numbers.

The first one is the one I had mentioned this morning. It is paragraph 10.6, which appears on page 94 of the main Auditor General's Report, a comprehensive study of the estimates.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, on a point of order, just to be clear as to what is going on at the moment, are we receiving now an official word from the Treasury Board as to what recommendations from this study are going to be implemented and what recommendations, in their view, should not be implemented?

**Mr. Mensforth:** No, sir. You are receiving a list of those recommendations made in Chapter X that we would like to discuss before you and explain the reasons for our qualifications.

**The Chairman:** Yes, we are having an identification of the ten recommendations and the qualifications leading up to them, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Fine.

**Mr. Francis:** It is the response from Treasury Board to proposals before us, I take it.

**The Chairman:** Yes. Basically, the reason I asked for it to be in written form was so we could study it at our next meeting but we have it made available now. And then the qualifications can be inquired into at our next meeting. This would be helpful.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, on the same point of order, my only question is we now have only 25 minutes left for our questioning. How long will this presentation take?

**Mr. Mensforth:** My listing of the recommendations? There are only ten, Mr. Chairman. I can do it in a minute and a half.

**The Chairman:** Thank you.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Mensforth, lors de notre prochaine réunion où nous parlerons de cette question, pourriez-vous, s'il-vous-plaît, nous donner par écrit les dix recommandations ainsi que les réserves exprimées à leur sujet par le Conseil du trésor. Les membres de notre comité trouveront que c'est très utile.

**M. Mensforth:** Monsieur le président, je peux vous donner cette liste dès maintenant. Comme l'a dit M. Macdonell, il en a parlé avec ses adjoints et, pour ce qui est des réserves à l'égard des recommandations, je crois qu'il vaudrait mieux en parler ici, en comité. Si vous le voulez, je pourrais peut-être vous faire lecture de ces recommandations, dès maintenant.

**Le président:** Oui, cela serait utile.

**M. Mensforth:** Je me reporte au chapitre du rapport principal de l'auditeur général et je vais vous indiquer ces recommandations en précisant le titre du paragraphe et le numéro de la page.

La première est celle que j'ai mentionnée ce matin. Elle se trouve dans le paragraphe 10.6, à la page 99, du rapport principal de l'auditeur général, et se prononce en faveur d'une étude approfondie de la forme du budget des dépenses.

**M. Martin:** Monsieur le président, un rappel au règlement. J'aimerais comprendre ce qui se passe au juste en ce moment; le Conseil du trésor nous informe-t-il ainsi officiellement des recommandations de cette étude qui vont être mises en application et des recommandations qui, d'après lui, ne devraient pas être mises en application?

**M. Mensforth:** Non, monsieur. Il s'agit simplement d'une liste des recommandations faites au chapitre X et dont nous aimerions discuter avec vous en vous expliquant les qualificatifs que nous aimerions y apporter.

**Le président:** Oui, on identifie pour nous les dix recommandations et les correctifs proposés, monsieur Martin.

**M. Martin:** Très bien.

**M. Francis:** C'est la réponse du Conseil du trésor à des propositions que nous devons étudier, si je comprends bien.

**Le président:** Oui. Essentiellement, j'ai demandé que cela soit présenté par écrit, afin que nous puissions l'étudier lors de notre prochaine réunion; mais nous avons réussi à obtenir ce document maintenant. Nous pourrions donc nous occuper des qualificatifs lors de notre prochaine réunion. Je trouve que cela serait utile.

**M. Martin:** Monsieur le président, à ce même sujet, j'aimerais simplement signaler qu'il nous reste seulement 25 minutes pour poser des questions. Combien de temps durera cette présentation?

**M. Mensforth:** Ma lecture des recommandations? Elles ne sont que dix, monsieur le président. Je peux les lire en une minute et demie.

**Le président:** Merci.

[Text]

**Mr. Martin:** Thank you.

**Mr. Mensforth:** Paragraph 10.6 on page 94; 10.9 on page 95; 10.12 on page 96; 10.13 on page 96; 10.14 on page 97; 10.15 on page 98; 10.16 on page 98; 10.19 on page 99; 10.25 on page 101; and 10.33 on page 104.

For the information of Committee members, Mr. Chairman, the list will be complete with two that we disagree with: the recommendations at 10.20 on page 99 and 10.21 on page 100.

That is everything, Mr. Chairman.

**Mr. Martin:** On a point of clarification.

**The Chairman:** Yes, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, the difference between those last two, which has been indicated there is disagreement with, and the others is what?

**Mr. Mensforth:** The last two were the ones that we mentioned during our first meeting, Mr. Chairman, where we were not in agreement. The other ten are those where, essentially, we agree with the recommendations but we would like to qualify them or we would like the opportunity of discussing the matter before the members of this Committee and explaining our qualifications.

**The Chairman:** I wonder, Mr. Mensforth, if we could have a written qualification from you for our next meeting on the one we are just discussing today: 10.6 on page 94.

**Mr. Mensforth:** A written qualification?

**The Chairman:** Yes. Is that possible?

**Mr. Mensforth:** Yes. I was rather hoping that when Mr. Macdonald came on Tuesday, we would be able to go through it in some detail, Mr. Chairman. But if you would like a written qualification, we will endeavour to supply it to you.

**The Chairman:** I think it would be helpful and I say this only because all the members, unfortunately, are not present with us this morning and this would assist them in the examination of our work.

**Mr. Mensforth:** Very good. I will get it to you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right. Mr. Towers, one more question.

**Mr. Towers:** Thanks very much, Mr. Chairman. This will be to the Auditor General. In view of the fact that on occasion there would not necessarily be a transfer of funds through the Appropriation Act, can the Auditor General identify a transfer of personnel to another job? You see, rather than transfer the funds, perhaps there can be a transfer of personnel. The individuals would be paid out of one fund but they would be working in another department or another part of that department.

[Interpretation]

**M. Martin:** Merci.

**M. Mensforth:** Le paragraphe 10.6 à la page 94; le paragraphe 10.9 à la page 101; le paragraphe 10.12 à la page 106; le paragraphe 10.25 à la page 108 et le paragraphe à la page 103; le paragraphe 10.15 à la page 104; le paragraphe 10.16 à la page 105; le paragraphe 10.19 à la page 106; le paragraphe 10.25 à la page 108; et le paragraphe 10.33 à la page 112.

J'aimerais signaler aux membres du Comité, monsieur le président, que la liste serait complète si on y ajoutait deux recommandations avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord, savoir le paragraphe 10.20, à la page 106, et le paragraphe 10.21, toujours à la page 106.

C'est tout, monsieur le président.

**M. Martin:** J'aimerais obtenir un éclaircissement.

**Le président:** Oui, monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, quelle est au juste la différence entre ces deux derniers paragraphes, avec lesquels on nous dit être en désaccord, et les autres paragraphes?

**M. Mensforth:** Ces deux derniers paragraphes sont ceux que nous avons mentionnés lors de notre première réunion, monsieur le président; nous avons signalé alors que nous n'étions pas d'accord. Pource qui est des recommandations contenues dans les dix autres paragraphes, nous en convenons, mais nous aimerions y apporter les qualificatifs nécessaires ou, au moins, profiter de l'occasion pour en discuter avec les membres de ce comité et expliquer ces qualificatifs.

**Le président:** Je me demande, monsieur Mensforth, si vous ne pourriez pas, pour notre prochaine réunion, nous fournir par écrit vos qualificatifs au sujet du paragraphe dont nous traitons aujourd'hui, savoir 10.6 à la page 99.

**M. Mensforth:** Par écrit?

**Le président:** Oui. Est-ce possible?

**M. Mensforth:** Oui. J'espérais plutôt que quand M. Macdonald serait présent, mardi, nous pourrions nous attaquer aux détails de la question, monsieur le président. Mais si vous voulez un énoncé des qualificatifs que nous aimerions apporter, nous nous ferons un plaisir de vous les fournir.

**Le président:** Je pense que cela serait utile et, ceci, uniquement parce que tout les membres ne sont malheureusement pas présents ce matin; cela les aiderait à examiner nos travaux.

**M. Mensforth:** Très bien. Je vous le ferai parvenir, monsieur le président.

**Le président:** Très bien. Monsieur Towers, une dernière question.

**M. Towers:** Merci beaucoup, monsieur le président. Celle-ci s'adresse à l'auditeur général. Étant donné que, parfois, il n'y aurait pas nécessairement virement de fonds aux termes de la Loi portant affectation de crédits, l'auditeur général peut-il identifier un transfert de personnel d'un poste à un autre? Voyez-vous, plutôt qu'un transfert de fonds, il pourrait s'agir peut-être d'un transfert de personnel. La paie de certaines personnes peut provenir d'un fonds donné alors qu'elles travaillent dans un autre ministère ou dans un autre service de ce ministère que celui auquel ce fonds est affecté.

[Texte]

**Le Chairman:** Mr. Macdonell.

• 1210

**Mr. Macdonell:** My answer would be along these lines, Mr. Chairman, that I question our examination of all departments would be in sufficient detail to identify that. As I did point out, Mr. Ross has 15 years of background, and he might choose to amplify what I have just said.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Mr. Towers, the practice at the time of Glassco, and I think that was based on the audit manual of Mr. Macdonell's predecessors, was that expenditures were to be charged to the votes in which they had been provided. For example, if I was on Mr. Macdonell's staff and I was seconded to work for Treasury Board, his appropriations would still be charged. That was very clear and very rigorously applied. Today the rules are not clear. In some cases, if somebody moves over, it would be charged, and in other cases it might not be. In other words, if you look at past practice, it is not as clear as it might be in the past.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I just have to preface my remarks by saying the presentation put before us this morning is just most incredible. I understand that information has basically been before us in Chapter 10 of the Auditor General's report but I think we did not realize the depth of it until our minds were focused in on it by Mr. Ross's presentation. Unfortunately, with all the various priorities before us as members of Parliament, we just do tend to focus when something comes out quite clearly. But I think it is incredible.

What amazes me—I have to say this—is how an organization that employs in excess of 300,000 people and spends in excess of \$30 billion per annum is simply in this kind of a situation relating to over-all financial management. If it was 1946 instead of 1976 and the budget was \$30 million instead of \$30 billion, it might be a little understandable. But I find this incomprehensible. And perhaps I am naive enough as a newer member of Parliament, not having been exposed around here long enough, to be able to make that kind of statement. Perhaps others who have been here longer do not find these things so incredible.

Mr. Chairman, to some extent it is a relief to me because I have been very reticent in questioning the format of the Estimates which I must agree contain nothing really of any help to a parliamentarian who goes to Committee meetings where they are supposed to intelligently ask questions based on what is put before them.

I have hesitated questioning this format because it was sort of my underlying feeling that the format was a direct result of the Glassco recommendations. I have heard opposition members and others talk about the old format and I had just assumed that the professional recommendations of the Glassco commission—I think they were very professional—had resulted in this new format and, as a member of that same profession, the chartered accountancy profession, I was a little reticent in now questioning what pre-

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je répondrai ainsi, monsieur le président. Je doute que notre examen des opérations de tous les ministères soit suffisamment détaillé pour nous permettre d'identifier cela. Comme je l'ai déjà signalé, M. Ross a travaillé dans ce domaine depuis 15 ans, et il aimerait peut-être ajouter quelque chose à ce que je viens de dire.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Monsieur Towers, à l'époque de Glassco, lorsqu'on se fondait, si je ne m'abuse, sur le manuel de vérification des prédecesseurs de M. Macdonell, la pratique voulait que les dépenses soient imputées au crédit où elles avaient été autorisées. Par exemple, si je faisais partie du personnel de M. Macdonell et que j'étais envoyé travailler pour le Conseil du trésor, ces affectations continueraient d'être imputées. Cela était très clair et s'appliquait rigoureusement. Aujourd'hui, les règles ne sont pas claires. Dans certains cas, si une personne est déplacée, les sommes sont imputées; dans d'autres cas, elle ne le sont pas. En d'autres termes, si c'est au passé que vous vous reportez, la situation n'est plus aussi claire qu'elle l'était précédemment.

**Le président:** Merci. Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, j'aimerais d'abord dire que la présentation qui nous a été faite, ce matin, est absolument incroyable. Je me rends compte que ces renseignements ont essentiellement toujours été dans le chapitre 10 du rapport de l'auditeur général, mais je pense que nous ne nous rendions pas compte de leur importance jusqu'à ce que M. Ross ait attiré notre attention sur le sujet. Malheureusement, compte tenu des diverses priorités auxquelles sont astreints les députés, nous avons tendance à ne porter notre attention sur une chose que quand elle nous est exposée clairement. Mais je pense que cela est incroyable.

Ce qui m'abasourdit, il faut absolument que je le dise, c'est qu'une organisation qui emploie plus de 300,000 personnes et qui dépense plus de 30 milliards de dollars par année, soit simplement dans cette situation en ce qui concerne l'ensemble de sa gestion financière. Si nous étions en 1946 plutôt qu'en 1976, et que le budget était de 30 millions de dollars au lieu de 30 milliards de dollars, cela serait peut-être compréhensible, mais je trouve cela inadmissible. Peut-être suis-je naïf, n'étant qu'un député récemment élu, et n'ayant pas été assez longtemps exposé à ces pratiques, de faire une déclaration de ce genre. Peut-être que d'autres députés qui sont ici depuis plus longtemps que moi ne trouvent pas ces choses incroyables.

Monsieur le président, dans certaines mesures, ceci me rassure, parce que j'ai beaucoup hésité à critiquer la formulation du budget, formulation qui, j'en conviens, ne contient vraiment rien d'utile pour un député qui se présente aux réunions du Comité afin de poser des questions intelligentes en se basant sur les documents qui sont mis à sa disposition.

J'ai hésité à critiquer cette formulation parce que j'ai, en quelque sorte, pensé que cette formulation résultait directement des recommandations de Glassco. J'ai entendu les députés de l'opposition et d'autres personnes parler de l'ancien format, et j'avais simplement supposé que les recommandations professionnelles de la Commission Glassco, je pense qu'elles étaient vraiment de calibre Professionnel, avaient donné naissance à ce nouveau format et, en ma qualité de membre de cette même profession, à

[Text]

sumably had been given a great deal of time some ten years ago.

I am very relieved to hear that indeed what we are looking at in our current format of the estimates is not what the Glassco Commission recommended. I am relieved in a sense because I can now readily question the format and ask why we are not using a format that was recommended by Glassco.

I do not know whether the Auditor General, Mr. Ross or anybody here, can respond to that question, but I would be interested in knowing why the format recommended by Glassco, when so many of his other recommendations have been implemented, has indeed not been introduced into the estimates over this 10 year period.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, again I repeat that one of the factors that I think makes Mr. Ross's testimony so valuable and interesting was that he, as he himself said this morning, was a draftsman on the actual recommendations of the Glassco Commission and he has prepared many studies in between.

So, with your permission, sir, I would like to have Mr. Ross answer the question directly.

• (1215)

**Mr. Ross:** To some extent you have answered your own question by saying that the size of government is definitely a problem. There is no question. In Glassco's day, as Mr. Chrétien pointed out, we were talking of a budget of about \$6 billion. It is now close to \$40 billion. Obviously, one of the problems in government is this tremendous size.

One of the things I think everybody has the most difficulty coping with is what is material in government. And materiality, which as an accountant you would appreciate, is a very important thing, not only to an auditor but also to people preparing budgets. Perhaps to express some sympathy with Treasury Board's position, there is a problem, just through sheer size and the degree of detail that can be dealt with at the top level.

Perhaps where the criticism should be is that when PPB was originally introduced in 1969 people had thought the changes made at the centre would be followed down in departments by detailed systems that would support the top of the iceberg, and I think this is probably where deficiencies have crept in. I think, as long as departments found that perhaps it was easy to get funds in a day of expansion without the details, in fact sometimes easier—in other words, one of problems, of course, is that if you spell out too specifically why you need funds, you also put ammunition in the hands of the budget reviewer. I think Treasury Board has had a problem in coping with the natural reticence of departments to say as little as possible, not to compromise their position, if they need to. Of course, this goes right on down through from the regions, the districts and out into the field. That is why Mr. Macdonell's comment I think was particularly pertinent. He said that really any reform has to start at the top and set a rigorous standard that maybe will go on down through the levels.

[Interpretation]

savoir la profession de comptable agréé, j'hésitais un peu à critiquer ce que je pensais être le résultat des longues études effectuées il y a environ 10 ans.

Cela me rassure d'apprendre, qu'en réalité, la formulation actuelle du budget ne résulte pas des recommandations de la Commission Glassco. Cela me rassure, parce que je peux facilement maintenant critiquer cette formulation et demander pourquoi nous n'utilisons pas celle qui avait été recommandée par Glassco.

J'ignore si l'auditeur général, M. Ross, ou n'importe qui d'autre ici, peut répondre à cette question, mais j'aimerais savoir pourquoi le format recommandé par Glassco, alors que tant d'autres de ses recommandations ont été mises en application, n'a pas été mise en pratique quant au budget pour ces dix dernières années.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je répète qu'un des facteurs qui, à mon avis, rend le témoignage de M. Ross si précieux et intéressant, c'est qu'il était lui-même, comme il l'a dit ce matin, une des personnes qui ont participé à l'élaboration des recommandations de la Commission Glassco et qu'il a préparé beaucoup d'études depuis lors.

Donc, si vous me le permettez, monsieur, j'aimerais demander à M. Ross de répondre directement à cette question.

**M. Ross:** Dans une certaine mesure, vous avez répondu à votre question en disant que l'ampleur de la machine gouvernementale est certainement un problème. Il n'y a aucun doute. Comme l'a fait remarquer M. Chrétien, au temps de Glassco, on discutait d'un budget d'environ 6 milliards de dollars. Aujourd'hui, il touche les 40 milliards. Évidemment, un des problèmes du gouvernement est son ampleur.

Je crois que la majorité des gens trouvent que le plus grand problème est d'envisager l'aspect matériel du gouvernement. Et cet aspect matériel, que vous comptables saurez apprécier, est très important, non seulement pour l'auditeur mais pour les fonctionnaires qui doivent préparer les budgets. Je sympathise avec le Conseil du Trésor, car il a un problème, à cause de l'énormité de l'organisation et des détails que doivent administrer les hauts fonctionnaires.

Peut-être que les critiques sont dues au fait, qu'à l'implantation du système de programmation et de planification des budgets, en 1969, les gens ont cru que les changements faits au centre de l'organisation devraient être appuyés dans les ministères par des systèmes très détaillés, et que cela a causé certaines lacunes d'organisation. Aussi longtemps que les ministères croiront qu'il est plus facile d'obtenir des fonds durant une période d'expansion, sans donner de détails—même qu'il est plus facile—il existera un problème, à savoir, évidemment, que si l'on explique très étroitement pourquoi on recherche des fonds, on s'expose au crayon rouge du réviser des budgets. Je crois que le Conseil du Trésor a eu beaucoup de difficultés à faire face à la réticence naturelle des ministères de dire le moins possible, afin de ne pas compromettre leur position. Évidemment cette tendance s'est étendue jusqu'aux régions, aux districts et même dans les bureaux locaux. Et voilà qui explique la pertinence des remarques de M. Macdonell. Il a dit, au fait, que toute réforme doit commencer au haut de la hiérarchie afin d'établir des normes rigoureuses qui pourraient s'étendre à tous les niveaux.

[Texte]

That is perhaps the fairest comment I can give to your question.

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Chairman. Through you to Mr. Ross, I think there have been some very significant recommendations of Glassco implemented, which I assume have had to follow the same routine. They have been very difficult to implement. They have to permeate down from the top, but they seem to be there. I can only make the comment that I really still do not understand, even with that particular explanation from Mr. Ross, why there has been an inability to implement some of these very basic financial management recommendations, indeed, to the extent that it was felt necessary by the Auditor General soon after assuming his responsibilities to undertake this particular study.

I do not think at this point, Mr. Chairman, I have any other detailed questions. I just find that the information that now has been tabled in front of us this morning is such that it is rather mind-boggling.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Martin. Before I turn to Mr. Clarke, who is our last questioner for today's meeting, I would ask for permission of the Committee to attach as an appendix the Financial Management and Control Study-Highlights and Illustrations, Chapter II, the Estimates and Public Accounts, as prepared by Mr. Ross. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to echo much of what Mr. Martin said. I can hardly imagine a more critical assessment than we have heard this morning. In some respects I am relieved, for two reasons, I might say. First of all, for three years I have been trying to figure out what these estimates were all about and, as one of the C.A.s in the House, I thought perhaps there was something wrong with my training. The other reason, of course, is that somebody has finally pinpointed the problem and hopefully we are on the road to getting somewhere.

I heard the comments, also, about the inability that we have to take questions on the estimates in Committee. It has been my experience that that is true also and the estimates are merely used as an excuse by members to open up topics that have often no relation whatever to the estimates that are being considered. In any event, I would like to ask, arising out of Mr. Mensforth's comments, was it just this morning that the Auditor General found out what recommendations were accepted in a qualified manner by Treasury Board?

• 1220

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, we had two meetings with Mr. Mensforth and Mr. MacDonald. In fairness, we were given to understand at these meetings that two were not agreed to. We also took note of those on which there would be modified agreement.

I think our problem is one that Mr. Mensforth touched on, that is, we have not had the opportunity to know on what fundamentals the disagreement is based. I am looking ahead a bit to how the meetings of this Committee can be made the most productive. It seems to me that the more information we have in advance as to the rationale of the

[Interprétation]

C'est peut-être la réponse la plus juste à votre question.

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Merci, monsieur le président. Avec votre permission, monsieur Ross, je crois que plusieurs des recommandations importantes de Glassco ont été appliquées au moyen de cette même procédure. Elles ont été très difficiles à implanter. Elles ont dû s'infiltrer à partir du sommet, mais elles sont bien implantées. Même suivant cette explication de M. Ross, je comprends mal pourquoi il est si difficile d'implanter certaines de ces recommandations très fondamentales de la gestion financière, au point d'obliger l'auditeur général, juste après sa rentrée en fonctions, à entreprendre une telle étude.

Monsieur le président je ne crois pas, qu'en ce moment, j'aie d'autres questions particulières. Simplement, je trouve que l'information qu'on a déposée au Comité, ce matin, est complexe à nous en faire perdre la raison.

**Le président:** Merci, monsieur Martin. Avant de céder la parole à M. Clarke, qui sera le dernier à poser des questions, je voudrais avoir l'accord du Comité pour faire imprimer en annexe le document de M. Ross, intitulé «Étude de la gestion et du contrôle financiers, Faits saillants et exemples, chapitre II—Budget des dépenses et comptes publics». Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. Je me fais l'écho de ce qu'a dit M. Martin. Je ne pourrais croire à une évaluation plus critique que celle que nous avons entendue ce matin. À certains égards, cela m'a soulagé pour deux raisons. Premièrement, depuis 3 ans, je cherche à comprendre ce que signifient ces prévisions budgétaires et, à titre d'un des comptables agréés à la Chambre, j'ai même pensé que j'avais échoué dans ma formation. Deuxièmement, c'est, évidemment, que quel-qu'un a finalement mis le doigt sur le problème et que peut-être sommes-nous maintenant sur la bonne voie.

J'ai aussi entendu des commentaires sur l'inhabilité des députés à poser des questions sur les budgets en comité. C'est aussi mon expérience, que les budgets servent d'excuses aux membres pour discuter de certains sujets qui n'ont aucun rapport avec le budget à l'étude. Enfin, je voudrais demander, à la suite des commentaires de M. Mensforth, si ce n'est que ce matin que l'auditeur général a su quelles recommandations avaient été acceptées dans une certaine mesure par le Conseil du trésor?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous avons eu deux réunions avec M. Mensforth et M. MacDonald. En toute justice, on nous a informé, à ces réunions, qu'on n'avait pu s'entendre sur deux recommandations. Nous avons aussi pris note de celles où il y avait une entente partielle.

Je crois que M. Mensforth a touché sur les difficultés, à savoir que nous ne connaissons toujours pas les raisons du désaccord. Je cherche à prévoir comment rendre les séances de ce comité très productives. Il me semble que plus nous aurons des informations au préalable sur la raison des modifications, plus nous et les membres du Comité, pour-

[Text]

modifications, the better able we, and the Committee members will be, to expedite the work of the Committee. I think this is the point the Chairman was referring to, suggesting to the extent that this information can be made available in writing. I think it will be helpful from the Committee's standpoint.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Yes, well we will look forward to that information. Mr. Chairman, in connection with the changes that the Auditor General is recommending for the estimates, what changes in the form would he consider to be most beneficial for the use of Parliament?

Mr. Macdonell: May I refer that question to Mr. Ross, please, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes. Mr. Ross, we want to know what changes we can ask for that would give MPs greater parliamentary control.

Mr. Ross: Probably the critical thing that Glassco had in mind, and what underlies the changes in the government's budgeting practices over the last decade and a half is characteristic. I think it is safe to say that almost every government, whether it is the United Kingdom, the United States—in fact, I could probably give you about 20 countries that have tried to improve the quality of their financial presentation—all of them have been characterized by one thing: a desire to determine the costs of what government does rather than the costs of the things they buy. In other words, it has been a change from emphasis on the inputs to the emphasis on the outputs, costing the benefits, costing the operations, costing responsibility centres, the people who do things. In other words, it is a cost orientation. I think one can understand this, obviously there is no way you can immediately assess a total which just says travelling expenses; you have to know why people travel. The total is not significant unless you know the purpose of it. The orientation in all cases has been towards this output measurement.

Now, I think the criticism I have expressed is the inadequacy of the detailed cost information that has been provided and the inadequacy of the supplementary narrative information to pin these things down. If I was a member of the Public Accounts Committee I would press very strongly for more detailed, more accurate and more valid costs on the outputs of government programs—why the funds are being spent. I think it is interesting to note that in many other countries and in some of the provinces, before they introduce the program changes they emphasize improvements in the accounting practices. In other words, the need for better cost information came before the changes in budgetary practices. In Canada, our emphasis has been all on the budgetary practices. As this report outlines in great detail the accounting support has been really a poor sister within the total financial process.

Therefore, I would hope that what you can look forward to, Mr. Clarke, is better and more valid cost information on why the taxpayers' funds are being spent and what benefits are being produced from it. I would support that with just one other qualification. It would also help you immensely, I would think, if you knew some quantitative data that measured the outputs of these things. In other words, you could write the dollars to something that quantitatively expresses what outputs are being proposed. I can point out a comparison. There is a commission similar to

[Interpretation]

ront accomplir le travail. Voilà le point qu'a fait valoir le président, en suggérant que cette information sera utile au Comité en autant qu'elle soit disponible par écrit.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Oui, nous serons bien heureux d'avoir ces renseignements. Monsieur le président, en rapport avec les modifications aux prévisions budgétaires qu'a recommandées l'auditeur général, quels changements de forme croit-il les plus avantageux à l'égard du Parlement?

M. Macdonell: Pourrais-je remettre cette question à M. Ross, s'il vous plaît, monsieur le président?

Le président: Oui. Monsieur Ross, nous voulons connaître les modifications qu'on pourrait exiger, afin de permettre aux députés d'avoir un plus grand contrôle parlementaire.

M. Ross: Sans doute, la formule critique que préconisait Glassco, et qui est à la base des changements dans les pratiques budgétaires du gouvernement depuis 15 ans, sont typiques. Je crois qu'il est possible de dire que presque tous les gouvernements, soit celui du Royaume-Uni, ou celui des États-Unis,—au fait, je pourrais sans doute nommer 20 pays qui ont cherché à améliorer la présentation de la situation financière—le désir de déterminer le coût de l'accomplissement gouvernemental plutôt que le coût de leurs achats. En d'autres mots, c'est un changement d'emphasis de l'apport aux résultats; l'évaluation des coûts, des bénéfices, des opérations, des centres de responsabilités, du personnel qui accomplit les tâches. Donc, c'est une orientation des coûts. Je pense que l'on peut comprendre, évidemment, qu'il est impossible d'évaluer immédiatement les sommes attribuées simplement aux frais de voyage; il faut savoir pourquoi les gens ont voyagé. Le total n'est important que si l'on en connaît la raison. Dans tous les cas on a cherché à mesurer les résultats.

Aussi, je pense que ma critique vise l'insuffisance de renseignements détaillés des coûts, et l'insuffisance de renseignements supplémentaires qui les expliquent. Si j'étais membre du Comité des comptes publics, j'exigerais fortement qu'on me donne des renseignements plus précis, et plus valables du coût des résultats des programmes gouvernementaux; le pourquoi des débours. Il est intéressant de noter que dans plusieurs pays et dans quelques provinces, on recherche à améliorer les pratiques de comptabilité avant d'introduire des modifications aux programmes. Donc, le besoin d'une meilleure information sur les coûts précède les modifications aux pratiques budgétaires. Au Canada, on s'est penché surtout sur les pratiques budgétaires. Comme ce rapport le démontre d'une façon détaillée, le soutien qu'apporte la comptabilité reste l'orphelin de tout le processus financier.

Donc, j'espère, monsieur Clarke, que vous puissiez recevoir de l'information meilleure et plus valable, expliquant à quel titre les fonds du contribuable sont dépensés et quel en est le résultat. Tout en l'appuyant, je dois qualifier cet espoir. Je crois qu'il vous serait très utile d'avoir une méthode quantitative de mesurer ces résultats. En d'autres mots, que vous puissiez convertir en valeurs de dollars les résultats anticipés. Je ferai une comparaison. Aux États-Unis, il y a la Commission Hoover, semblable à la Commission d'enquête Glassco, qui a fait son rapport en 1950.

[Texte]

our Glasco Commission in the United States called the Hoover Commission which reported about 1950. And since that date the appendix to the U.S. budget provides quantitative data on outputs. In other words, you can find out how many taxpayers' returns are processed and what the average unit cost of processing tax returns is. Maybe that is excessive and maybe it is a bad illustration but it gives you some idea of the types of things that other countries have been able to do.

The Chairman: Mr. Clarke.

• 1225

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Ross, would you mean, for example, a comparison of production, for want of a better word, as well as a comparison of dollars from year to year?

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Ross: Normally in a PPB system you have two levels of detail. One is the comparison of dollars with benefits of a more intrinsic nature. In other words, that measures the effectiveness of a program. If I use an illustration, if we have an education program, measuring the cost of education based on the benefits in terms of education, that is one level of measurement. Another level of measurement is to measure the costs from an efficiency viewpoint, what are the things we are doing in relating that to the dollars that are spent. And of course both types of detail are necessary. The first one is harder to get at. It is much more complicated. But industry has solved the problems of costing efficiency, and many government systems have. The effectiveness area, I have to concede, is a much more difficult area but not impossible.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): I understand that the Glasco Report intended to simplify the system and make the information clearer and more useful, and that a lot of these things were actually not implemented. I would like to know if Mr. Ross agrees with that comment, and also how the present form that is used for the estimates was developed from the pre-Glasco times. In other words, we had a form of report, we had a form of estimates, we had the Glasco Commission and then something developed out of that which apparently bears little relation to what went before or what was requested.

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Ross: I guess I can explain that to your Treasury Board, when Glasco reported, obviously were not going to endorse something without testing it out, and I think that was quite reasonable. In the post-Glasco period, they commissioned and I think financed—I am not sure of this—studies of four departments, and the attempt in that effort was to find out in a sense what are the consequences of translating a report like this into a practical implementation. The people who did these reports came up with very specific recommendations, and these were followed by studies in other departments that did much of the same thing. And I think you would find if you went back to those reports that really the recommendations were pretty close to what Glasco had in mind. Unfortunately for rider reasons, it was not until 1970-71, I believe, that the changes actually took place, and perhaps the specifics of Glasco over that period of time got lost in terms of growth and the emphasis on large... in other words, the emphasis on

[Interprétation]

Depuis, l'appendice au budget américain fournit des données quantitatives sur la production. Autrement dit, on peut découvrir combien de déclarations d'impôt sont traitées et le coût à l'unité moyen du traitement des déclarations d'impôt. L'exemple est peut-être mal choisi, mais cela vous donne une idée des choses que d'autres pays ont pu faire.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur Ross, voulez-vous dire, par exemple, une comparaison de production aussi bien qu'une comparaison en dollars, d'année en année?

Le président: M. Ross.

M. Ross: Dans un système PPB, l'on a normalement deux niveaux de détails. Tout d'abord, l'on compare les dollars avec les bénéfices plus évidents. Autrement dit, on mesure l'efficacité d'un programme. Par exemple, dans un programme éducatif, on peut mesurer le coût de l'éducation par rapport aux bénéfices qui en découlent; ceci est un niveau de mesure. Un deuxième niveau serait celui des coûts en fonction de l'efficacité; c'est-à-dire ce qu'on fait par rapport à l'argent dépensé. Évidemment, les deux approches sont nécessaires. La première est plus difficile à obtenir. Elle est beaucoup plus compliquée. Mais l'industrie a résolu les problèmes de l'établissement du coût de l'efficacité et beaucoup de systèmes gouvernementaux l'ont fait également. Je dois admettre que le domaine de l'efficacité pose plus de problèmes mais cela n'est pas impossible.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Je crois comprendre que le rapport Glasco avait l'intention de rendre le système plus simple et les renseignements plus claires et plus utiles mais que beaucoup de ces recommandations n'ont pas été mises en vigueur. M. Ross est-il d'accord avec ce commentaire et peut-il me dire également comment le système d'estimation utilisé actuellement a évolué depuis l'époque du rapport Glasco. Autrement dit, nous avions une forme de rapport, une forme de prévisions budgétaires, et on cite la commission Glasco; on cite un système qui a évolué et qui ressemble peu à ce qui a précédé ou à ce qu'on a recommandé.

Le président: Monsieur Ross.

M. Ross: Je pense que je peux vous donner une explication. Lorsque la commission Glasco a soumis son rapport, le Conseil du trésor ne voulait pas, bien sûr, l'adopter sans faire des essais, et cela me semble assez raisonnable. Après la présentation du rapport Glasco, le Conseil du trésor a fait faire et a peut-être financé—je n'en suis pas certain—des études de quatre ministères afin de déterminer les répercussions éventuelles de la mise en application d'un tel rapport. Les gens qui ont préparé ces rapports ont fait des recommandations très précises; il y a eu ensuite des études d'autres ministères qui ont eu à peu près les mêmes résultats. Si vous examinez ces rapports, vous verrez que les recommandations sont à peu près les mêmes que celles de Glasco. Malheureusement, pour des raisons quelconques, les changements n'ont eu lieu qu'en 1970-1971, et il est possible qu'entre temps les recommandations précises de Glasco aient été perdues en raison de l'accent mis sur la croissance et la planification, par opposition au contrôle.

[Text]

planning as compared to control. In Glassco, I think you will hardly find the word "planning" mentioned but he emphasizes control, accountability very strongly.

In the period after 1965, the emphasis was on planning the economists' need for macro type figures, and as a result the emphasis has been on relatively few figures rather than detail. I think that is what Glassco had in mind.

So if you looked at some of these individual departments, you could see the transition has been towards emphasis on aggregates, less emphasis on details. There may be a question of time as much as anything.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, do you want us to carry on at the next meeting? I see it is 12.30 p.m.

The Chairman: You can have one more question and we will adjourn.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Perhaps I could ask a sort of general question then to the Auditor General. I would like to ask how he considers this report will fare when he considers how the Glassco Report was treated. In other words, is it the sense of Mr. Macdonell that the Treasury Board is receptive, or is the reticence that has been shown already going to prevent largely the implementation of this report, of his recommendations?

The Chairman: Mr. Macdonell.

• 1230

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I am a perennial optimist. On the basis of the Minister's statements on Tuesday to this Committee, on the basis of the depth study that we have made of this information, on the basis of the further study that is going on right now to complete the original study—it was a two-year study—and on the fact that there is one amazingly important difference between what Glassco and his fellow commissioners recommended and where they recommended it, and how they recommended it, we are putting before Parliament right now some very specific recommendations in 117 pages in one language and 121 in another, and we are backed by a very important Committee of the House.

Therefore, it would seem to me that Treasury Board is in this position: that we have made these recommendations; we do not pretend to be infallible—yet, but I think this Committee will expect to have reasons why these recommendations are either unacceptable or require modification. Where as a royal commission reports to the government of the day and is usually published, as was Glassco, there is no body by law, it would seem to me, that is charged with the responsibility of examining these findings in considerable detail. Nor was it the responsibility of the auditor general of the day to do anything about Glassco other than perhaps to applaud the fact that he made recommendations. But we have examined what happened to Glassco. We put it all before you, and I would think with due optimism, that there would be a good deal of action.

I would like to conclude these remarks by not giving the impression that there has been anything other than a highly co-operative attitude, Mr. Chairman. It was over a year ago this month that we started our discussions of the government-wide issues with the Treasury Board officials. There has been a most responsive attitude, and my optimism is not just based on a casual remark, because certain-

[Interpretation]

Glassco parle très peu de la planification mais il souligne le contrôle et la responsabilité.

Après 1965, on soulignait la planification, le besoin de l'économie pour des statistiques du genre macro, et le résultat, c'est qu'on a insisté sur très peu de statistiques plutôt que sur le détail. A mon avis, c'est ce que Glassco avait en tête.

Si vous examinez un certain ministère, vous verrez qu'on a eu tendance à insister plutôt sur des chiffres globaux que sur les détails. Il s'agit peut-être surtout du temps disponible.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, voulez-vous que l'on continue à la prochaine séance? Il est déjà midi trente.

Le président: Vous pouvez poser une dernière question et, ensuite, nous pourrions lever la séance.

M. Clarke (Vancouver Quadra): J'aimerais donc poser une question d'ordre général à l'auditeur général. Quel sera, à son avis, le sort de ce rapport, étant donné la façon dont on a traité le rapport Glassco? Autrement dit, M. Macdonell pense-t-il qu'il y aura une réponse positive du Conseil du trésor, ou que la réticence dont celui-ci fait preuve déjà empêchera la mise en application de ce rapport et de ses recommandations?

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, je suis éternellement optimiste. D'après les déclarations faites par le ministre, mardi dernier, devant ce comité d'après l'étude approfondie que nous avons faite sur ces données d'après l'étude qui se poursuit actuellement pour compléter l'étude initiale qui a duré deux ans, et étant donné qu'il y a une différence très importante entre les recommandations de la Commission Glassco et la façon dont elle a formulé ses recommandations, nous déposons devant le Parlement actuellement des recommandations précises de 117 pages dans une langue et 121 pages dans l'autre, et ceci avec l'appui d'un comité important de la Chambre.

Il me semble donc que la position du Conseil du trésor est la suivante. Nous avons fait ces recommandations; nous ne prétendons pas être infaillibles, mais je pense que ce comité voudra entendre des raisons pour lesquelles ces recommandations sont inadmissibles ou devraient être modifiées. Une commission royale fait rapport au gouvernement et son rapport est, en général, publié comme celui de la Commission Glassco, mais il n'y a aucun organisme qui a la responsabilité d'examiner en détail de tels rapports. L'auditeur général à l'époque n'avait pas la responsabilité d'étudier le rapport Glassco ni de faire quoi que ce soit, sauf peut-être de louer les recommandations. Mais nous avons étudié ce qui est arrivé au rapport Glassco. Nous vous avons soumis tous les fruits de nos recherches, et j'imagine, avec un certain optimisme, que des mesures seront prises.

Je ne voudrais pas laisser entendre qu'on n'a pas collaboré avec nous, monsieur le président. Il y a un an nous, avons entamé nos discussions de ces problèmes avec les fonctionnaires du Conseil du trésor. Leur attitude a été très positive et mon optimisme est bien fondé, il me semble, car à mon avis, ils se préoccupent autant que nous de la mise en application de meilleurs contrôles financiers

[Texte]

ly I feel that they are as concerned as we are about providing better financial control throughout government and better means to Parliament to control expenditures—and revenues, for that matter. So certainly, sir, I would be amazed if we do not get very constructive help and support in everything we have said. That is my present feeling, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, may I just make a very brief remark on the last of the Auditor General's comments?

**The Chairman:** Yes, Mr. Martin.

[Interprétation]

dans tout le système gouvernemental, et de meilleures méthodes qui permettront au Parlement de contrôler les dépenses et même les revenus. Je serais donc étonné, monsieur, si l'on ne nous appuie pas de façon très positive dans tout ce que nous faisons. Telle est mon opinion, monsieur.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, puis-je faire un bref commentaire sur les derniers commentaires de l'auditeur général?

**Le président:** Oui, monsieur Martin.

## APPENDIX "KKK"

Treasury  
BoardConseil  
du Trésor

## News Release

## Communiqué

Embargo:

For Immediate Release

March 10, 1976

TREASURY BOARD APPOINTMENT

Hon. Jean Chrétien, President of the Treasury Board, today announced the appointment by the Public Service Commission of Stuart Mensforth, 45, as Deputy Secretary of the Treasury Board, Financial Administration Branch.

Mr. Mensforth's appointment follows the announcement yesterday by Mr. Chrétien of the creation of the Financial Administration Branch which the Minister said "demonstrates the significance that we place on the value of sound financial administration in all departments and agencies of the Government of Canada".

A Chartered Accountant with extensive industrial and retail business experience, Mr. Mensforth entered the Public Service in March, 1967, as a member of the Accounting Advisory Group in the Office of the Comptroller of the Treasury, Department of Supply and Services. He joined the Department of Indian Affairs and Northern Development in July, 1969, as Financial Management Adviser of the Conservation Program. In July, 1972, he became Departmental Financial Adviser and in February, 1974, he was appointed Director of Election Expenses, Office of the Chief Electoral Officer.

Mr. Mensforth joined the Treasury Board Secretariat in November, 1974, as the Assistant Secretary responsible for the development and evaluation of financial administrative policy, a position he has held until his present appointment.

Mr. Mensforth served in the Royal Air Force as a pilot before coming to Canada in 1957 to join a Vancouver accounting firm. He is married with two sons, Thomas and Toby.

- 30 -

## APPENDICE «KKK»



Treasury Board  
Conseil du Trésor

## News Release

## Communiqué

Pour publication immédiate

Embargo:

le 10 mars 1976

NOMINATION AU CONSEIL DU TRÉSOR

L'honorable Jean Chrétien, président du Conseil du Trésor, a annoncé aujourd'hui la nomination, par la Commission de la Fonction publique, de M. Stuart Mensforth au poste de sous-secrétaire du Conseil du Trésor, Direction de l'administration financière.

La nomination de M. Mensforth fait suite à la création de cette direction qui, comme le déclarait hier M. Chrétien, "démontre bien l'importance que nous attachons à la valeur d'une saine administration financière dans les ministères et les organismes du Gouvernement du Canada".

Comptable agréé connaissant bien le secteur industriel et le commerce de détail, M. Mensforth s'est joint à la Fonction publique en mars 1967 en tant que membre du Groupe consultatif de la comptabilité rattaché au Bureau du contrôleur du Trésor, ministère des Approvisionnements et Services. En juillet 1969, il entra au ministère des Affaires indiennes et Nord canadien en qualité de conseiller en gestion financière du Programme de conservation; en juillet 1972, il devint conseiller financier du ministère, poste qu'il occupa jusqu'à sa nomination, en février 1974, comme directeur des dépenses d'élections, au Bureau du directeur général des élections.

M. Mensforth est entré au Secrétariat du Conseil du Trésor en novembre 1974, alors qu'il fut nommé secrétaire adjoint chargé de l'élaboration et l'évaluation de la politique d'administration financière; il a détenu ce poste jusqu'à sa présente nomination.

M. Mensforth était pilote de la Royal Air Force avant de venir au Canada, en 1957, occuper un poste dans une maison de comptabilité de Vancouver. M. Mensforth, âgé de 45 ans, est marié et père de deux fils, Thomas et Toby.

- 30 -

## APPENDIX "LLL"

### FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY

#### HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS

#### CHAPTER II - THE ESTIMATES AND PUBLIC ACCOUNTS

**APPENDICE «LLL»**ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

## FAITS SAILLANTS ET EXEMPLES

## CHAPITRE II - BUDGET DES DÉPENSES ET COMPTES PUBLICS

TABLE OF CONTENTS

|   |   |                                       |
|---|---|---------------------------------------|
| A | - | GLASSCO RECOMMENDATIONS               |
| B | - | VOTE WORDINGS                         |
| C | - | INFORMATION ON NATURE OF EXPENDITURES |
| D | - | SUMMARY BY FUNCTIONS                  |
| E | - | PROGRAM BY ACTIVITIES TABLE           |
| F | - | NARRATIVE STATEMENTS                  |
| G | - | OVERALL ASSESSMENT OF ESTIMATES       |
| H | - | PUBLIC ACCOUNTS                       |

TABLE DES MATIÈRES

- A - RECOMMANDATIONS GLASSCO
- B - LIBELLÉS DES CRÉDITS
- C - INFORMATION SUR LA NATURE DES DÉPENSES
- D - SOMMAIRE PAR FONCTION
- E - TABLEAU DU PROGRAMME PAR ACTIVITÉ
- F - EXPOSÉS DESCRIPTIFS
- G - ÉVALUATION GLOBALE DU BUDGET DES DÉPENSES
- H - COMPTES PUBLICS

## GLASSCO RECOMMENDATIONS FOR ESTIMATES

"THE ALTERNATIVE METHOD GENERALLY FOLLOWED BY BUSINESS AND SOME OTHER GOVERNMENTS IS TO CLASSIFY EXPENDITURES BY THE ACTIVITY THAT GIVES RISE TO THE EXPENDITURE. INSTEAD OF USING SECONDARY CATEGORIES, SUCH AS POSTAGE, PRINTING AND OFFICE SUPPLIES, EXPENDITURES ARE CLASSIFIED BY PROGRAMMES OR ORGANIZATIONAL UNITS, SUCH AS NATIONAL PARKS, AIRPORTS, SCIENTIFIC LABORATIONS, RESEARCH PROGRAMMES, EDUCATIONAL PROGRAMMES AND REGIONAL OR OPERATING DIVISIONS. "

(PAGE 99, VOLUME I)

### APPROPRIATION STRUCTURE

- THE NUMBER OF VOTES BE REDUCED AND ALL COST ELEMENTS OF INDIVIDUAL PROGRAMMES BE CONSOLIDATED WITHIN THE SAME VOTE (PAGE 100, VOLUME I)

### SUPPORTING INFORMATION

- DEPARTMENTAL ESTIMATES BE PREPARED ON THE BASIS OF PROGRAMMES OF ACTIVITY AND NOT BY STANDARD OBJECTS OF EXPENDITURE (PAGE 100, VOLUME I)

RECOMMANDATIONS GLASSCO CONCERNANT LE BUDGET DES DÉPENSES

"LA MÉTHODE SUIVIE GÉNÉRALEMENT PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE ET CERTAINS AUTRES GOUVERNEMENTS CONSISTENT À CLASSER LES DÉPENSES SELON L'ACTIVITÉ QUI LES OCCASIONNE. AU LIEU D'ÊTRE CLASSÉES PAR CATÉGORIES SECONDAIRES, TELLES L'AFFRANCHISSEMENT, L'IMPRES- SION ET LES FOURNITURES DE BUREAU, LES DÉPENSES LE SONT PAR PROGRAMMES OU SERVICES, TELS QUE LES PARCS NATIONAUX, LES AÉROPORTS, LES LABORATOIRES SCIENTIFIQUES, LES PROGRAMMES DE RECHERCHES, LES PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT, LES DIVISIONS RÉGIO- NALES OU D'EXÉCUTION, ET AUTRES." (PAGE 103, VOLUME I)

## STRUCTURE DES CRÉDITS

- . QUE LE NOMBRE DES CRÉDITS SOIT RÉDUIT ET QUE TOUS LES ÉLÉMENTS DU COÛT DE CHAQUE PROGRAMME SOIENT CONSOLIDÉS DANS LE MÊME CRÉDIT (PAGE 104, VOLUME I)

## INFORMATION DE SOUTIEN

- . QUE LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DES MINISTÈRES SOIENT PRÉPARÉES EN FONCTION DES PROGRAMMES D'ACTIVITÉ ET NON DES ARTICLES COU- RANTS DE DÉPENSE (PAGE 104, VOLUME I)

## PRE-GLASSCO VOTES - MARINE SERVICES

## TRANSPORT

| No.<br>of<br>Vote | Service                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1963-64    | 1962-63    | Change   |          |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|----------|
|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |            |            | Increase | Decrease |
|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | \$         | \$         | \$       | \$       |
|                   | A-DEPARTMENT                                                                                                                                                                                                                                                                                      |            |            |          |          |
| (S)               | Minister of Transport—Salary and Motor Car Allowance (Details, page 411).....                                                                                                                                                                                                                     | 17,000     | 17,000     |          |          |
| 1                 | Departmental Administration (Details, page 411).....                                                                                                                                                                                                                                              | 3,388,600  | 3,560,800  | .....    | 172,200  |
|                   | MARINE SERVICES                                                                                                                                                                                                                                                                                   |            |            |          |          |
| 5                 | Marine Services Administration, including Agencies (Details, page 412).....                                                                                                                                                                                                                       | 1,113,900  | 1,105,400  | 8,500    |          |
| 10                | Aids to Navigation—Administration, Operation and Maintenance including fees for membership in the International Organizations listed in the Details of the Estimates (Details, page 413).....                                                                                                     | 6,620,600  | 6,073,700  | 546,900  |          |
| 15                | Construction or Acquisition of Buildings, Works, Land and Equipment (Details, page 414).....                                                                                                                                                                                                      | 5,320,000  | 5,070,000  | 250,000  |          |
|                   | Canals—                                                                                                                                                                                                                                                                                           |            |            |          |          |
| 20                | Administration, Operation and Maintenance (Details, page 414).....                                                                                                                                                                                                                                | 2,489,200  | 2,441,000  | 48,200   |          |
| 25                | Construction or Acquisition of Buildings, Works, Land and Equipment, including payments to Provinces or Municipalities as contributions towards construction done by those bodies (Details, page 415).....                                                                                        | 1,862,400  | 1,764,200  | 98,200   |          |
|                   | St. Lawrence and Saguenay Rivers Ship Channels—                                                                                                                                                                                                                                                   |            |            |          |          |
| 30                | Administration, Operation and Maintenance (Details, page 416).....                                                                                                                                                                                                                                | 1,352,600  | 1,139,400  | 213,200  |          |
| 35                | Construction or Acquisition of Buildings, Works, Land and Equipment (Details, page 416).....                                                                                                                                                                                                      | 3,280,000  | 3,250,000  | 30,000   |          |
|                   | Canadian Coast Guard—                                                                                                                                                                                                                                                                             |            |            |          |          |
| 40                | Administration, Operation and Maintenance including authority, notwithstanding section 30 of the Financial Administration Act, to make commitments for the current fiscal year not to exceed a total amount of \$22,851,300 (Details, page 417).....                                              | 21,679,800 | 21,495,700 | 184,100  |          |
| 45                | Construction or Acquisition of Ships and Equipment (Details, page 418).....                                                                                                                                                                                                                       | 12,842,000 | 13,250,000 | .....    | 408,000  |
|                   | Marine Regulations including Pilotage and Marine Reporting Services—                                                                                                                                                                                                                              |            |            |          |          |
| 50                | Administration, Operation and Maintenance including grants and contributions as detailed in the Estimates and the payment of expenses, including excepted expenses, incurred in respect of Canadian distressed seamen as defined in section 306 of the Canada Shipping Act (Details, page 418)... | 3,154,500  | 3,155,800  | .....    | 1,300    |
| 55                | Construction or Acquisition of Buildings, Works, Land and Equipment (Details, page 421).....                                                                                                                                                                                                      | 286,500    | 603,300    | .....    | 316,800  |
|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 60,001,500 | 59,348,500 | 653,000  |          |

## CRÉDITS AVANT GLASSCO - SERVICES DE LA MARINE

## TRANSPORTS

| N°<br>du<br>crédit | Affectation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1963-1964  | 1962-1963  | Changement        |                 |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-------------------|-----------------|
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |            |            | Augmen-<br>tation | Dimi-<br>nution |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | \$         | \$         | \$                | \$              |
|                    | A-MINISTÈRE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |            |            |                   |                 |
| (S)                | Ministre des Transports—Traitement et in-<br>dennité d'automobile (Détail à la page 411)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 17,000     | 17,000     |                   |                 |
| 1                  | Administration centrale (Détail à la page 411)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 5,358,600  | 3,560,800  | .....             | 172,200         |
|                    | SERVICES DE LA MARINE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |            |            |                   |                 |
| 5                  | Administration des services de la marine, y<br>compris celle des agences (Détail à la page<br>412).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1,113,900  | 1,105,400  | 8,500             |                 |
| 10                 | Aides à la navigation—<br>Administration, exploitation et entretien, y<br>compris la cotisation à des organismes inter-<br>nationaux, selon le détail des affectations<br>(Détail à la page 413).....                                                                                                                                                                                                                                                                | 6,620,600  | 6,073,700  | 546,900           |                 |
| 15                 | Construction ou acquisition de bâtiments,<br>ouvrages, terrains et matériel (Détail à la<br>page 414).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 5,320,000  | 5,070,000  | 250,000           |                 |
| 20                 | Canaux—<br>Administration, exploitation et entretien<br>(Détail à la page 414).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2,489,200  | 2,441,000  | 48,200            |                 |
| 25                 | Construction ou acquisition de bâtiments,<br>ouvrages, terrains et matériel, y compris<br>les versements aux provinces ou aux muni-<br>cipalités, à titre de contributions, pour des<br>constructions qu'elles ont faites (Détail à<br>la page 415).....                                                                                                                                                                                                             | 1,862,400  | 1,764,200  | 98,200            |                 |
| 30                 | Chenal maritime du Saint-Laurent et du<br>Saguenay—<br>Administration, exploitation et entretien<br>(Détail à la page 416).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1,352,600  | 1,139,400  | 213,200           |                 |
| 35                 | Construction ou acquisition de bâtiments,<br>ouvrages, terrains et matériel (Détail à<br>la page 416).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3,280,000  | 3,250,000  | 30,000            |                 |
| 40                 | Garde côtière canadienne—<br>Administration, exploitation et entretien, y<br>compris l'autorisation, nonobstant les dis-<br>positions de l'article 30 de la Loi sur l'admini-<br>stration financière, de prendre pour l'année<br>courante des engagements ne dépassant pas<br>\$22,851,300 (Détail à la page 417).....                                                                                                                                               | 21,679,800 | 21,495,700 | 184,100           |                 |
| 45                 | Construction ou acquisition de navires et de<br>matériel (Détail à la page 418).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 12,842,000 | 13,250,000 | .....             | 408,000         |
| 50                 | Règlements de la marine, y compris les sections<br>du pilotage et de signalisation maritime—<br>Administration, exploitation et entretien, y<br>compris les subventions et les contributions<br>selon le détail des affectations et le paiement<br>de dépenses, y compris les dépenses réservées<br>faites à l'égard de marins canadiens en dé-<br>tresse, aux termes de l'article 306 de la Loi<br>sur la marine marchande du Canada (Détail<br>à la page 418)..... | 3,154,500  | 3,155,800  | .....             | 1,300           |
| 55                 | Construction ou acquisition de bâtiments,<br>ouvrages, terrains et matériel (Détail à la<br>page 421).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 286,500    | 603,300    | .....             | 316,800         |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 60,001,500 | 59,348,500 | 653,000           |                 |

## PRE-GLASSCO ESTIMATES - AIDS TO NAVIGATION

## TRANSPORT

| Positions<br>(man-years) |         | Details of Services                                                                                                                                                                 | Amount           |                  |
|--------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| 1963-64                  | 1962-63 |                                                                                                                                                                                     | 1963-64          | 1962-63          |
|                          |         |                                                                                                                                                                                     | \$               | \$               |
|                          |         | <b>Vote 10—Aids to Navigation—Administration, Operation and Maintenance including fees for membership in the International Organizations listed in the Details of the Estimates</b> |                  |                  |
|                          |         | <b>Salaried Positions:</b>                                                                                                                                                          |                  |                  |
|                          |         | Administrative and Professional:                                                                                                                                                    |                  |                  |
|                          |         | (\$12,000-\$15,000)                                                                                                                                                                 |                  |                  |
| 1                        | 1       | (\$10,000-\$12,000)                                                                                                                                                                 |                  |                  |
| 2                        | 2       | (\$8,000-\$10,000)                                                                                                                                                                  |                  |                  |
| 10                       | 10      | (\$6,000-\$8,000)                                                                                                                                                                   |                  |                  |
| 15                       | 14      |                                                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                          |         | Technical, Operational and Service:                                                                                                                                                 |                  |                  |
|                          |         | (\$10,000-\$12,000)                                                                                                                                                                 |                  |                  |
| 1                        |         | (\$8,000-\$10,000)                                                                                                                                                                  |                  |                  |
| 1                        | 2       | (\$6,000-\$8,000)                                                                                                                                                                   |                  |                  |
| 34                       | 32      | (\$4,000-\$6,000)                                                                                                                                                                   |                  |                  |
| 421                      | 421     | (Under \$4,000)                                                                                                                                                                     |                  |                  |
| 232                      | 235     | (Part Time)                                                                                                                                                                         |                  |                  |
| 341                      | 341     | (Seasonal)                                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 8                        | 8       |                                                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                          |         | Clerical:                                                                                                                                                                           |                  |                  |
|                          |         | (\$4,000-\$6,000)                                                                                                                                                                   |                  |                  |
| 3                        | 4       | (Under \$4,000)                                                                                                                                                                     |                  |                  |
| 7                        | 7       | (Seasonal)                                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 1                        | 1       |                                                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                          |         | Prevailing Rate Positions:                                                                                                                                                          |                  |                  |
|                          |         | (Full Time)                                                                                                                                                                         |                  |                  |
| 225                      | 225     | (Seasonal)                                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 1                        | 1       |                                                                                                                                                                                     |                  |                  |
| 1,533                    | 1,354   | Continuing Establishment.....                                                                                                                                                       | 4,011,607        | 3,694,201        |
| (1,096)                  | (1,096) | Casuals and Others.....                                                                                                                                                             | 230,293          | 225,264          |
| (37)                     | (37)    |                                                                                                                                                                                     |                  |                  |
| (1,153)                  | (1,153) | Gross Salaries and Wages.....(1)                                                                                                                                                    | 4,261,900        | 3,919,465        |
|                          |         | Less—Salaries and Wages Chargeable to Manufacturing Suspense Account.....(34)                                                                                                       | 50,000           | 50,000           |
|                          |         | Net Salaries and Wages.....                                                                                                                                                         | 4,211,900        | 3,869,465        |
|                          |         | Overtime.....(1)                                                                                                                                                                    | 46,495           | 41,846           |
|                          |         | Allowances.....(2)                                                                                                                                                                  | 7,630            | 7,630            |
|                          |         | Lightkeepers' Assistants Services.....(4)                                                                                                                                           | 239,045          | 291,560          |
|                          |         | Buoy and Light Maintenance Contracts.....(4)                                                                                                                                        | 253,000          | 241,566          |
|                          |         | Other Professional and Special Services.....(4)                                                                                                                                     | 73,530           | 68,266           |
|                          |         | Travelling and Removal Expenses.....(5)                                                                                                                                             | 123,000          | 110,200          |
|                          |         | Freight, Express and Cartage.....(6)                                                                                                                                                | 51,100           | 53,450           |
|                          |         | Postage.....(7)                                                                                                                                                                     | 5,800            | 5,000            |
|                          |         | Telephones and Telegrams.....(8)                                                                                                                                                    | 52,900           | 40,750           |
|                          |         | Publication of Notices to Mariners and Lists of Lights.....(9)                                                                                                                      | 21,000           | 4,750            |
|                          |         | Advertising.....(10)                                                                                                                                                                | 600              | 950              |
|                          |         | Office Stationery, Supplies and Equipment.....(11)                                                                                                                                  | 16,000           | 14,230           |
|                          |         | Materials and Supplies.....(12)                                                                                                                                                     | 769,000          | 699,010          |
|                          |         | Repairs and Upkeep of Buildings and Works.....(14)                                                                                                                                  | 271,240          | 225,000          |
|                          |         | Repairs and Upkeep of Wharves.....(15)                                                                                                                                              | 27,000           | 27,000           |
|                          |         | Rental of Land.....(15)                                                                                                                                                             | 8,234            | 6,946            |
|                          |         | Repairs and Upkeep of Equipment.....(17)                                                                                                                                            | 298,000          | 260,200          |
|                          |         | Municipal or Public Utility Services.....(19)                                                                                                                                       | 84,000           | 80,300           |
|                          |         | Fee for membership in the International Association of Lighthouse Authorities (2000 Swiss Francs).....(20)                                                                          | 520              | 501              |
|                          |         | Association of Navigation Congresses.....(20)                                                                                                                                       | 380              | 200              |
|                          |         | Compensation to the widow of George E. Gatz.....(21)                                                                                                                                | 840              | 840              |
|                          |         | Unemployment Insurance Contributions.....(21)                                                                                                                                       | 6,625            | 5,265            |
|                          |         | Sundries.....(22)                                                                                                                                                                   | 18,711           | 18,705           |
|                          |         |                                                                                                                                                                                     | <b>6,620,600</b> | <b>6,073,700</b> |
|                          |         | Expenditure Revenue                                                                                                                                                                 |                  |                  |
|                          |         | 1960-61.....\$ 7,497,815 \$ 972,615                                                                                                                                                 |                  |                  |
|                          |         | 1961-62.....6,600,497 1,116,435                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                          |         | 1962-63 (estimated).....6,560,783 1,120,000                                                                                                                                         |                  |                  |

## TRANSPORTS

| Emplois<br>(hommes—année) |                  | Détail des affectations                                                                                                                                                     | Montant          |                  |
|---------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| 1963-1964/1962-1963       |                  |                                                                                                                                                                             | 1963-1964        | 1962-1963        |
|                           |                  |                                                                                                                                                                             | \$               | \$               |
|                           |                  | <b>Crédit 10—Aides à la navigation—Administration, exploitation et entretien, y compris la cotisation à des organismes internationaux, selon le détail des affectations</b> |                  |                  |
|                           |                  | <b>Emplois titularisés</b>                                                                                                                                                  |                  |                  |
|                           |                  | Administration et professions                                                                                                                                               |                  |                  |
| 1                         | 1                | (\$12,000-\$15,000)                                                                                                                                                         |                  |                  |
| 2                         | 2                | (\$10,000-\$12,000)                                                                                                                                                         |                  |                  |
| 10                        | 10               | (\$8,000-\$10,000)                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 15                        | 14               | (\$6,000-\$8,000)                                                                                                                                                           |                  |                  |
|                           |                  | <b>Technique, exploitation et services</b>                                                                                                                                  |                  |                  |
| 1                         |                  | (\$10,000-\$12,000)                                                                                                                                                         |                  |                  |
| 1                         | 2                | (\$8,000-\$10,000)                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 34                        | 32               | (\$6,000-\$8,000)                                                                                                                                                           |                  |                  |
| 421                       | 421              | (\$4,000-\$6,000)                                                                                                                                                           |                  |                  |
| 252                       | 255              | (Moins de \$4,000)                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 341                       | 341              | (Service discontinu)                                                                                                                                                        |                  |                  |
|                           |                  | (Saisonnier)                                                                                                                                                                |                  |                  |
| 8                         | 8                |                                                                                                                                                                             |                  |                  |
|                           |                  | <b>Écritures</b>                                                                                                                                                            |                  |                  |
| 3                         | 4                | (\$4,000-\$6,000)                                                                                                                                                           |                  |                  |
| 7                         | 7                | (Moins de \$4,000)                                                                                                                                                          |                  |                  |
| 1                         | 1                | (Saisonnier)                                                                                                                                                                |                  |                  |
|                           |                  | <b>A salaire régnant</b>                                                                                                                                                    |                  |                  |
| 225                       | 225              | (Service continu)                                                                                                                                                           |                  |                  |
| 1                         | 1                | (Saisonnier)                                                                                                                                                                |                  |                  |
| 1,353<br>(1,096)          | 1,354<br>(1,096) | Effectif constant.....                                                                                                                                                      | 4,011,607        | 3,694,201        |
|                           |                  | Emplois intermittents et autres.....                                                                                                                                        | 250,293          | 225,264          |
| (1,153)                   | (1,153)          | Traitements et salaires bruts..... (1)                                                                                                                                      | 4,261,900        | 3,919,465        |
|                           |                  | Moins—Traitements et salaires imputables sur le compte d'ordre de fabrication..... (34)                                                                                     | 50,000           | 50,000           |
|                           |                  | <b>Traitements et salaires nets.....</b>                                                                                                                                    | <b>4,211,900</b> | <b>3,869,465</b> |
|                           |                  | Surtempes..... (1)                                                                                                                                                          | 46,495           | 41,846           |
|                           |                  | Indemnités..... (2)                                                                                                                                                         | 7,680            | 7,680            |
|                           |                  | Services de gardiens de phare adjoints..... (4)                                                                                                                             | 239,045          | 291,560          |
|                           |                  | Contrat d'entretien des bouées et feux..... (4)                                                                                                                             | 285,000          | 241,566          |
|                           |                  | Autres services professionnels et spéciaux..... (4)                                                                                                                         | 73,530           | 68,266           |
|                           |                  | Frais de voyage et de déménagement..... (5)                                                                                                                                 | 125,000          | 110,200          |
|                           |                  | Transport: chemin de fer et camion..... (6)                                                                                                                                 | 51,100           | 53,450           |
|                           |                  | Affranchissement..... (7)                                                                                                                                                   | 5,800            | 5,000            |
|                           |                  | Téléphone et télégrammes..... (8)                                                                                                                                           | 52,900           | 40,750           |
|                           |                  | Publication des Avis aux navigateurs et de la nomenclature des feux..... (9)                                                                                                | 21,000           | 4,750            |
|                           |                  | Annonces..... (10)                                                                                                                                                          | 600              | 950              |
|                           |                  | Papier, fournitures et accessoires de bureau..... (11)                                                                                                                      | 16,000           | 14,250           |
|                           |                  | Fournitures et approvisionnements..... (12)                                                                                                                                 | 769,000          | 699,010          |
|                           |                  | Réparation et entretien des bâtiments et ouvrages..... (14)                                                                                                                 | 271,240          | 225,000          |
|                           |                  | Réparation et entretien des quais..... (14)                                                                                                                                 | 27,000           | 27,000           |
|                           |                  | Location de terrains..... (15)                                                                                                                                              | 8,234            | 6,946            |
|                           |                  | Réparation et entretien du matériel..... (17)                                                                                                                               | 298,000          | 260,200          |
|                           |                  | Services de ville..... (19)                                                                                                                                                 | 84,000           | 89,300           |
|                           |                  | Affiliation à l'Association internationale des Administrations de phares et balises (2,000 francs suisses)..... (20)                                                        | 520              | 501              |
|                           |                  | Affiliation à l'Association internationale permanente des congrès de navigation..... (20)                                                                                   | 380              | 200              |
|                           |                  | Indemnisation à la veuve de George E. Gatzka..... (21)                                                                                                                      | 840              | 840              |
|                           |                  | Contributions d'assurance-chômage..... (21)                                                                                                                                 | 6,625            | 5,265            |
|                           |                  | Divers..... (22)                                                                                                                                                            | 18,711           | 18,705           |
|                           |                  |                                                                                                                                                                             | <b>6,620,600</b> | <b>6,073,706</b> |
|                           |                  | Dépense                                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                           |                  | Recette                                                                                                                                                                     |                  |                  |
|                           |                  | 1960-1961..... \$ 7,497,815 \$ 972,615                                                                                                                                      |                  |                  |
|                           |                  | 1961-1962..... 6,660,497 1,116,435                                                                                                                                          |                  |                  |
|                           |                  | 1962-1963 (estimation)..... 6,560,783 1,120,000                                                                                                                             |                  |                  |

## Exhibit 13—SUGGESTED FORM OF DETAILS SECTION OF MAIN ESTIMATES—ADMINISTRATIVE VOTE

MAIN ESTIMATES FOR 1962-63  
COMPARED WITH FORECAST EXPENDITURES FOR 1961-62  
SERVICES—TRANSPORT

Vote No. 401

Marine Services—Administration (to be voted)..... \$ \_\_\_\_\_  
Salaries and other administrative costs of the headquarters establishments and offices outside Ottawa.

| <i>Details</i>                                           | <i>1962-63<br/>Estimate</i> | <i>1961-62<br/>Forecast</i> | <i>Increase or<br/>(Decrease)</i> |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
|                                                          | \$                          | \$                          | \$                                |
| <b>Programme by Activities—</b>                          |                             |                             |                                   |
| Marine Services Administration.....                      | —                           | —                           | —                                 |
| Aids to Navigation.....                                  | —                           | —                           | —                                 |
| Canals.....                                              | —                           | —                           | —                                 |
| Ships Channels.....                                      | —                           | —                           | —                                 |
| Canadian Marine Service.....                             | —                           | —                           | —                                 |
| Marine Regulations—Montreal.....                         | —                           | —                           | —                                 |
| —Pilotage.....                                           | —                           | —                           | —                                 |
| Steamship Inspection.....                                | —                           | —                           | —                                 |
| Total Programme Cost.....                                | —                           | —                           | —                                 |
| Consisting of—                                           |                             |                             |                                   |
| Salaries and Wages.....                                  | (—) —                       | (—) —                       | (—) —                             |
| Other Expenditures.....                                  | —                           | —                           | —                                 |
| Less: Recoveries from other departments or agencies..... | —                           | —                           | —                                 |
| Less: Associated revenues.....                           | —                           | —                           | —                                 |
| Total Programme Cost.....                                | —                           | —                           | —                                 |

N.B.—The amounts shown in brackets represent the number of staff positions authorized, expressed in man-years.

*Fac-similé 13*—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS  
DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT ADMINISTRATIF

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962-1963,  
COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961-1962

SERVICES — TRANSPORTS

*Crédit n° 401*

Services de la Marine—Administration (à voter)..... \$ \_\_\_\_\_  
Traitements et autres frais administratifs du bureau principal et des bureaux  
établis en dehors d'Ottawa.

| <i>Détail</i>                                                                    | <i>Estimations<br/>1962-63</i> | <i>Prévisions<br/>1961-62</i> | <i>Augmen-<br/>tation ou<br/>(Diminution)</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|
|                                                                                  | \$                             | \$                            | \$                                            |
| <i>Programme par forme d'activité</i>                                            |                                |                               |                                               |
| Administration des services de la marine.....                                    | —                              | —                             | —                                             |
| Aides à la navigation.....                                                       | —                              | —                             | —                                             |
| Canaux.....                                                                      | —                              | —                             | —                                             |
| Chenaux maritimes.....                                                           | —                              | —                             | —                                             |
| Service de la marine canadienne.....                                             | —                              | —                             | —                                             |
| Règlements sur la marine—                                                        |                                |                               |                                               |
| Montréal.....                                                                    | —                              | —                             | —                                             |
| Pilotage.....                                                                    | —                              | —                             | —                                             |
| Inspection des navires à vapeur.....                                             | —                              | —                             | —                                             |
| Coût total du programme.....                                                     | —                              | —                             | —                                             |
| Comprenant:                                                                      |                                |                               |                                               |
| Traitements et salaires.....                                                     | (—)—                           | (—)—                          | (—)—                                          |
| Autres dépenses.....                                                             | —                              | —                             | —                                             |
| <i>Moins: Recouvrements d'autres ministères ou<br/>          organismes.....</i> | —                              | —                             | —                                             |
| <i>Moins: Revenus connexes.....</i>                                              | —                              | —                             | —                                             |
| Coût total du programme.....                                                     | —                              | —                             | —                                             |

N.B.—Le montant indiqué entre parenthèses représente le nombre d'emplois autorisés exprimé en hommes-année.

*Exhibit 14*—SUGGESTED FORM OF DETAILS SECTION OF MAIN ESTIMATES—OPERATION AND MAINTENANCE VOTE

MAIN ESTIMATES FOR 1962-63 COMPARED WITH  
FORECAST EXPENDITURES FOR 1961-62—SERVICES—TRANSPORT

*Vote No. 402*

Marine Services—Operation and Maintenance (to be voted)..... \$\_\_\_\_\_

Aids to Navigation is responsible for operation and maintenance of lighthouses, lights, lightships, fog alarms, buoys and beacons for coastal areas and the inland and Great Lakes waterways. Aids maintained consist of 4 lightships; 3022 lights of various types, 1259 light and signal buoys; 428 fog signals, 10,449 other miscellaneous floating aids.

Provision is made for the daily operation and continued running maintenance of the various Canals comprising the Secondary Canal System, which includes 110 locks and associated structures, such as supply and waste weirs; buildings; roads; 109 movable bridges; numerous fixed bridges; docks; wharves; and reaches. This comprises the Rideau, Trent, Murray, Carillon-Grenville, Chambly, Ste. Anne, St. Ours, Canso and St. Peters Canals.

| <i>Details</i>                                              | <i>1962-63<br/>Estimate</i> | <i>1961-62<br/>Forecast</i> | <i>Increase or<br/>(Decrease)</i> |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| <i>Programme by Activities—</i>                             | \$                          | \$                          | \$                                |
| Aids to Navigation:                                         |                             |                             |                                   |
| Removal of Obstructions.....                                | —                           | —                           | —                                 |
| Repairs to Wharves.....                                     | —                           | —                           | —                                 |
| Agencies.....                                               | —                           | —                           | —                                 |
| Canals                                                      | —                           | —                           | —                                 |
| Nova Scotia.....                                            | —                           | —                           | —                                 |
| Quebec.....                                                 | —                           | —                           | —                                 |
| Rideau.....                                                 | —                           | —                           | —                                 |
| Trent and Murray.....                                       | —                           | —                           | —                                 |
| Pilotage Districts                                          |                             |                             |                                   |
| St. John's, Nfld.....                                       | —                           | —                           | —                                 |
| Labrador.....                                               | —                           | —                           | —                                 |
| Total Programme Cost.....                                   | —                           | —                           | —                                 |
| Consisting of—                                              |                             |                             |                                   |
| Salaries and Wages.....                                     | (—) —                       | (—) —                       | (—) —                             |
| Other Expenditures.....                                     | —                           | —                           | —                                 |
| Less: Recoveries from other departments or<br>agencies..... | —                           | —                           | —                                 |
| Less: Associated revenues.....                              | —                           | —                           | —                                 |
| Total Programme Cost.....                                   | —                           | —                           | —                                 |

*Fac-similé 14*—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS  
DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962-1963, COMPARÉES AUX DÉPENSES  
PRÉVUES POUR 1961-1962  
SERVICES—TRANSPORTS

*Crédit n° 402*

Services de la marine—Exploitation et entretien (à voter)..... \$.....

Le Service des aides à la navigation est chargé du fonctionnement et de l'entretien des phares, des feux, des bateaux-phares, des sirènes de brume, des bouées et des balises des régions côtières, des voies d'eau intérieures et de celles des Grand lacs. Les aides en question se composent de 4 bateaux-phares, de 3,022 feux de types divers, de 1,259 bouées lumineuses et bouées à signaux, de 428 sirènes de brume et de 10,449 autres aides flottantes diverses.

On prévoit l'exploitation quotidienne et l'entretien ininterrompu des divers canaux englobant le réseau de canaux secondaire, ce qui comprend 110 écluses et des ouvrages connexes comme des barrages d'alimentation et des déversoirs, des bâtiments, des routes, 109 ponts amovibles, de nombreux ponts fixes, des bassins, des quais et des biefs. Le réseau comprend les canaux Rideau, Trent, Murray, Carillon-Grenville, Chambly, Sainte-Anne, Saint-Ours, Canso et Saint-Pierre.

On prévoit des services de pilotage dans les régions qui ressortissent au ministre en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada.

| <i>Détail</i>                                                  | <i>Estimations<br/>1962-63</i> | <i>Prévisions<br/>1961-62</i> | <i>Augmen-<br/>tation ou<br/>(Diminution)</i> |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|
| <i>Programme par forme d'activité</i>                          | <i>\$</i>                      | <i>\$</i>                     | <i>\$</i>                                     |
| Aides à la navigation:                                         |                                |                               |                                               |
| Enlèvement des entraves.....                                   | —                              | —                             | —                                             |
| Réparation des quais.....                                      | —                              | —                             | —                                             |
| Agences.....                                                   | —                              | —                             | —                                             |
| Canaux:                                                        |                                |                               |                                               |
| Nouvelle-Écosse.....                                           | —                              | —                             | —                                             |
| Québec.....                                                    | —                              | —                             | —                                             |
| Rideau.....                                                    | —                              | —                             | —                                             |
| Trent et Murray.....                                           | —                              | —                             | —                                             |
| Districts de pilotage:                                         |                                |                               |                                               |
| Saint-Jean (Terre-Neuve).....                                  | —                              | —                             | —                                             |
| Labrador.....                                                  | —                              | —                             | —                                             |
| Coût total du programme.....                                   | —                              | —                             | —                                             |
| Comprenant:                                                    |                                |                               |                                               |
| Traitements et salaires.....                                   | (—) —                          | (—) —                         | (—) —                                         |
| Autres dépenses.....                                           | —                              | —                             | —                                             |
| Moins: Recouvrements d'autres ministères<br>ou organismes..... | —                              | —                             | —                                             |
| Moins: Revenus connexes.....                                   | —                              | —                             | —                                             |
| Coût total du programme.....                                   | —                              | —                             | —                                             |

SIGNIFICANCE OF APPROPRIATION ACTS  
AS EXPLAINED IN ESTIMATES PREFACE

"THE PROPOSALS WITH RESPECT TO VOTED ITEMS ARE CONVEYED FORMALLY IN THESE ESTIMATES IN THE WORDING AND AMOUNT OF THE VOTES WHICH, WHEN INCLUDED IN APPROPRIATION ACTS, BECOME THE GOVERNING CONDITION UNDER WHICH THE EXPENDITURES MAY BE MADE. "

"THE VOTE WORDING MAY VARY FROM SOMETHING AS BRIEF AS THE PROGRAM NAME FOLLOWED BY THE PHRASE "OPERATING EXPENDITURES", IN INSTANCES WHERE EXISTING LEGISLATION PROVIDES THE NECESSARY AUTHORITY FOR THE ACTIVITIES CARRIED ON, TO A VERY EXTENSIVE SPECIFICATION OF THE CIRCUMSTANCES UNDER WHICH THE EXPENDITURES MAY BE MADE, IN INSTANCES WHERE THE REQUIRED AUTHORITY IS PROVIDED THROUGH APPROPRIATION ACTS. "

PORTÉE DES LOIS DE FINANCES  
EXPLIQUÉE DANS LA PRÉFACE DU BUDGET DES DÉPENSES

"QUANT AUX CRÉDITS, LA PROPOSITION ET LE MONTANT SONT FORMULÉS EN TERMES OFFICIELS, TELS QU'ILS FIGURERONT DANS LA LOI DE FINANCES QUI EN AUTORISERA LA DÉPENSE."

"LA DÉSIGNATION DU CRÉDIT PEUT ÊTRE PLUS OU MOINS LONGUE: BRÈVE, ET NE COMPRENANT QUE LE NOM DU PROGRAMME ET L'EXPRESSION "DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT", QUAND UNE LOI EXISTANTE AUTORISE LES ACTIVITÉS DU PROGRAMME; OU BIEN TRÈS LONGUE, DONNANT FORCE DÉTAILS SUR LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES DÉPENSES PEUVENT ÊTRE FAITES, QUAND L'AUTORISATION REQUISE SE DONNE PAR UNE LOI DE FINANCES."

## UNINFORMATIVE NATURE OF THE VOTE WORDING

## A—Department—Marine Transportation Program

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ESTIMATES          |             |             | Expenditures<br>1974-75 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1976-77            | 1975-76     | Change      |                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | \$                 | \$          | \$          | \$                      |
| Budgetary                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                    |             |             |                         |
| <b>Vote 10—Marine Transportation—Operating expenditures, the grants listed in the Estimates, contributions, the payment of excepted expenses incurred in respect of Canadian distressed seamen as defined in Section 306 of the Canada Shipping Act, authority to make recoverable advances for transportation, stevedoring and other shipping services performed on behalf of individuals, outside agencies and other governments and authority to spend revenue received during the year.....</b> | <b>156,518,000</b> | 126,276,001 | 30,241,999  | 113,778,000             |
| <b>Vote 15—Marine Transportation—Capital expenditures including payments to provinces or municipalities as contributions towards construction done by those bodies.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>71,833,000</b>  | 48,853,000  | 22,980,000  | 43,685,000              |
| <b>Statutory—Contributions to Employee Benefit Plans.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>9,055,000</b>   | 6,691,000   | 2,364,000   | 6,912,000               |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>237,406,000</b> | 181,820,001 | 55,585,999  | 164,375,000             |
| Non-Budgetary                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                    |             |             |                         |
| Appropriation not required for 1976-77                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                    |             |             |                         |
| Loans to the Maritime Employers Association to finance the early retirement of employees.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                    | 2,500,000   | (2,500,000) | 5,561,000               |
| <b>Total Program.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>237,406,000</b> | 184,320,001 | 53,085,999  | 169,936,000             |

## A—Department—Canadian Grain Commission Program

|                                                                                                                                | ESTIMATES         |            |           | Expenditures<br>1974-75 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|-----------|-------------------------|
|                                                                                                                                | 1976-77           | 1975-76    | Change    |                         |
|                                                                                                                                | \$                | \$         | \$        | \$                      |
| Budgetary                                                                                                                      |                   |            |           |                         |
| <b>Vote 40—Canadian Grain Commission—Program expenditures, contributions and authority to purchase and sell screenings....</b> | <b>26,521,000</b> | 22,502,000 | 4,019,000 | 19,649,095              |
| <b>Statutory—Salaries of the Commissioners.....</b>                                                                            | <b>118,000</b>    | 95,000     | 23,000    | 95,190                  |
| <b>Statutory—Salary of the Supervisor over the Winnipeg Commodity Exchange (R.S. c. G-17).....</b>                             | <b>49,000</b>     |            | 49,000    |                         |
| <b>Statutory—Contributions to Employee Benefit Plans.....</b>                                                                  | <b>1,810,000</b>  | 1,377,000  | 433,000   | 1,460,000               |
| <b>Total Program.....</b>                                                                                                      | <b>28,498,000</b> | 23,974,000 | 4,524,000 | 21,204,285              |

## CARACTÈRE VAGUE DU LIBELLÉ DES CREDITS

## A—Ministère—Programme des transports par eau

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PRÉVISIONS  |             |             | Dépenses<br>1974-1975 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1976-1977   | 1975-1976   | Différence  |                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | \$          | \$          | \$          | \$                    |
| Budgétaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |             |             |             |                       |
| <b>Crédit 10</b> —Transports par eau—Dépenses de fonctionnement, subventions inscrites au Budget, contributions, paiement des dépenses réservées faites à l'égard de marins canadiens en détresse, aux termes de l'article 306 de la Loi sur la marine marchande du Canada, autorisation de consentir des avances recouvrables à l'égard des services de transport, d'arrimage et d'autres services de la marine marchande fournis pour le compte de particuliers, d'organismes indépendants et d'autres gouvernements, et autorisation de dépenser les recettes de l'année..... | 156,518,000 | 126,276,001 | 30,241,999  | 113,778,000           |
| <b>Crédit 15</b> —Transports par eau—Dépenses en capital, y compris les paiements aux provinces ou aux municipalités à titre de contributions à l'égard des travaux de construction exécutés par ces organismes.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 71,833,000  | 48,853,000  | 22,980,000  | 43,085,000            |
| <b>Service voté</b> —Contribution aux régimes de prestations des employés.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 9,055,000   | 6,691,000   | 2,364,000   | 6,912,000             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 237,406,000 | 181,820,001 | 55,585,999  | 164,375,000           |
| Non-budgétaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |             |             |             |                       |
| Crédit non requis en 1976-1977                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |             |             |             |                       |
| Prêt à l'Association des employeurs maritimes pour financer la retraite prématurée des employés.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |             | 2,500,000   | (2,500,000) | 5,561,000             |
| Total au titre du programme.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 237,406,000 | 184,320,001 | 53,085,999  | 169,936,000           |

## A—Ministère—Programme de la Commission canadienne des grains

|                                                                                                                                                   | PRÉVISIONS |            |            | Dépenses<br>1974-1975 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|-----------------------|
|                                                                                                                                                   | 1976-1977  | 1975-1976  | Différence |                       |
|                                                                                                                                                   | \$         | \$         | \$         | \$                    |
| Budgétaire                                                                                                                                        |            |            |            |                       |
| <b>Crédit 40</b> —Commission canadienne des grains—Dépenses du programme, contributions et autorisation d'acheter et de vendre des criblures..... | 26,521,000 | 22,502,000 | 4,019,000  | 19,649,095            |
| <b>Service voté</b> —Traitements des commissaires.....                                                                                            | 118,000    | 95,000     | 23,000     | 95,190                |
| <b>Service voté</b> —Traitement du contrôleur de la Bourse de commerce, Winnipeg (S.R. c. G-17).....                                              | 49,000     |            | 49,000     |                       |
| <b>Service voté</b> —Contribution aux régimes de prestations des employés.....                                                                    | 1,810,000  | 1,377,000  | 433,000    | 1,460,000             |
| Total au titre du programme.....                                                                                                                  | 28,498,000 | 23,974,000 | 4,524,000  | 21,204,285            |

STUDY TEAM ASSESSMENT OF CONSEQUENCES  
OF PRESENT VOTE WORDINGS

"IN THE NEW FORMAT OF THE ESTIMATES, THE NARRATIVE STATEMENTS OF OBJECTIVES MIGHT BE REGARDED AS THE GUIDE TO THE PROPRIETY OF CHARGING EXPENDITURES TO AN APPROPRIATION, SUPPLEMENTED BY THE DESCRIPTIVE DETAIL BY ACTIVITIES, BUT THESE HAVE NO LEGAL SIGNIFICANCE SINCE NEITHER IS INCORPORATED IN THE WORDING OF APPROPRIATION ACTS. THE VOTE WORDINGS CONTAINED IN SUCH ACTS ARE STANDARDIZED AND UNINFORMATIVE, AND LACK THE CERTAINTY CHARACTERISTIC OF WELL-DRAFTED LAW. " (PARAGRAPH 2. 16)

- APPROPRIATION WORDING IS PERMISSIVE RATHER THAN RESTRICTIVE IN NATURE
- DEPARTMENTS HAVE LITTLE COMMITMENT TO ADHERE TO SUPPORTING ESTIMATES DETAIL
- DIFFICULT TO CHALLENGE ANY EXPENDITURE AS BEING BEYOND AUTHORITY OF AN APPROPRIATION

ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES DU LIBELLÉ ACTUEL DES CRÉDITS  
PAR L'ÉQUIPE D'ÉTUDE

"DANS LA NOUVELLE FORMULE DU BUDGET DES DÉPENSES, L'EXPOSÉ DES OBJECTIFS PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UN GUIDE DES DÉPENSES LÉGITIMEMENT IMPUTABLES À UN CRÉDIT, QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU PROGRAMME PAR ACTIVITÉ; TOUTEFOIS, CES ÉLÉMENTS N'ONT AUCUNE VALEUR LÉGISLATIVE PUISQU'ILS NE SONT PAS REPRIS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS. LE LIBELLÉ DES CRÉDITS QUI FIGURE DANS CES LOIS EST STÉRÉOTYPÉ ET OFFRE PEU D'INFORMATION; IL N'A PAS LA PRÉCISION CARACTÉRISTIQUE D'UNE LOI BIEN RÉDIGÉE."

(PARAGRAPHE 2.16)

- LE LIBELLÉ DES CRÉDITS PRÉSENTE UN CARACTÈRE VAGUE PLUTÔT QUE RESTRICTIF
- LES MINISTÈRES NE SONT GUÈRE OBLIGÉS DE S'EN TENIR AUX DÉTAILS FOURNIS À L'APPUI DU BUDGET DES DÉPENSES
- IL EST DIFFICILE DE CONTESTER LE BIEN-FONDÉ D'UNE DÉPENSE EN ALLÉGUANT QU'ELLE VA AU DELÀ DE CE QU'UN CRÉDIT AUTORISE

### REDUCTION IN INFORMATION ON NATURE OF EXPENDITURES

"THIS TYPE OF DETAIL, WHILE PERHAPS EXCESSIVE, PROVIDED CONSIDERABLE CERTAINTY CONCERNING THE TYPES OF EXPENDITURES PARLIAMENT WAS AUTHORIZING WHEN IT APPROVED EACH VOTE. "  
(PARAGRAPH 2. 10)

#### OBJECTS OF EXPENDITURE

- REDUCED FROM 34 TO 12
- DESCRIPTIVE OBJECTS ELIMINATED
- DETAILED BUILD-UP OFTEN REPLACED BY PRO-RATIONS BASED ON PREVIOUS FISCAL YEAR

#### MANPOWER

- CHANGED FROM AUTHORIZED POSITIONS TO MAN-YEARS
- DETAILS BY SALARY RANGES WITHIN EACH TYPE OF CLASSIFICATION REDUCED TO SIX OCCUPATIONAL CATEGORIES

#### CAPITAL PROJECTS

- LISTING REDUCED TO ITEMS OVER \$250, 000

#### GRANTS AND CONTRIBUTIONS

- MANY GRANTS NOT DETAILED EVEN THOUGH APPROPRIATION WORDING MAKES DETAILS BINDING

RÉDUCTION DE L'INFORMATION SUR LA NATURE DES DÉPENSES

"CE TYPE DE DÉTAIL, PEUT-ÊTRE PARFOIS SUPERFLU, EXPOSAIT AVEC UNE PRÉCISION CONSIDÉRABLE LE GENRE DE DÉPENSES QUE LE PARLEMENT AUTORISAIT LORSQU'IL APPROUVAIT CHAQUE CRÉDIT."  
(PARAGRAPHE 2.10)

## ARTICLES DE DÉPENSE

- . RÉDUITS DE 34 À 12
- . ARTICLES DESCRIPTIFS ÉLIMINÉS
- . ÉLABORATION DÉTAILLÉE SOUVENT REMPLACÉE PAR DES CALCULS PROPORTIONNELS FONDÉS SUR L'ANNÉE FINANCIÈRE PRÉCÉDENTE

## MAIN-D'OEUVRE

- . LES POSTES AUTORISÉS ONT ÉTÉ REMPLACÉS PAR LES ANNÉES-HOMMES
- . LES DÉTAILS PAR ÉCHELLE DE SALAIRE À L'INTÉRIEUR DE CHAQUE TYPE DE CLASSIFICATION ONT ÉTÉ RÉDUITS À SIX CATÉGORIES D'OCCUPATIONS

## TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT

- . LA LISTE A ÉTÉ RÉDUITE AUX PROJETS D'AU MOINS \$250 000

## SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- . DE NOMBREUSES SUBVENTIONS NE SONT PAS DÉTAILLÉES MÊME SI LE LIBELLÉ DES CRÉDITS REND LES DÉTAILS OBLIGATOIRES

## TRANSPORT

### A—Department—Marine Transportation Program

#### OBJECTIVE

To provide facilities and to foster the optimum development of the Marine mode of transport, consistent with the protection of the environment, on a cost-recoverable basis to the maximum practicable extent.

#### PROGRAM DESCRIPTION

*Administration*—The Office of the Administrator, Canadian Marine Transportation Administration, his functional support staff and regional and district administrations.

*Terminal Facilities*—Administration of designated public harbours and other Federal marine properties, and legislation pertaining to local harbour commissions.

*Way Facilities*—Provision and maintenance of a complete seaborne and shore support service within Canadian arterial waters and coastal approaches to promote the safe and effective movement of marine traffic.

*Marine Safety*—Development and enforcement of legislation, regulations and standards for the safe and efficient movement of marine traffic, including the investigation of marine accidents.

#### OBJECTS OF EXPENDITURE

| Standard Object                                                        | Estimates<br>1976-77   | Forecast<br>Expenditures<br>1975-76 | Change  | Expenditures<br>1974-75 |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---------|-------------------------|
|                                                                        | (thousands of dollars) |                                     |         |                         |
| <b>OPERATING</b>                                                       |                        |                                     |         |                         |
| Salaries and Wages.....(1)                                             | 90,547                 | 73,998                              | 16,549  | 67,676                  |
| Other Personnel.....(1)                                                | 10,279                 | 7,540                               | 2,739   | 8,257                   |
| Transportation and Communications.....(2)                              | 8,323                  | 7,835                               | 488     | 7,987                   |
| Information.....(3)                                                    | 721                    | 410                                 | 311     | 539                     |
| Professional and Special Services.....(4)                              | 33,268                 | 29,474                              | 3,794   | 23,233                  |
| Rentals.....(5)                                                        | 2,223                  | 1,558                               | 665     | 1,517                   |
| Purchased Repair and Upkeep.....(6)                                    | 12,914                 | 9,556                               | 3,358   | 8,092                   |
| Utilities, Materials and Supplies.....(7)                              | 23,468                 | 17,312                              | 6,156   | 19,423                  |
| All Other Expenditures.....(12)                                        | 61                     | 83                                  | (22)    | 71                      |
|                                                                        | 181,804                | 147,766                             | 34,038  | 136,795                 |
| <b>CAPITAL</b>                                                         |                        |                                     |         |                         |
| Salaries and Wages.....(1)                                             | 238                    | 350                                 | (112)   | 502                     |
| Other Personnel.....(1)                                                | 5                      | 5                                   | (5)     | 242                     |
| Transportation and Communications.....(2)                              | 94                     | 100                                 | (6)     | 5                       |
| Information.....(3)                                                    | 30                     | 30                                  | (30)    | 1,712                   |
| Professional and Special Services.....(4)                              | 687                    | 500                                 | 187     | 122                     |
| Rentals.....(5)                                                        | 46                     | 100                                 | (54)    | 100                     |
| Purchased Repair and Upkeep.....(6)                                    | 85                     | 1,000                               | (915)   | 1,470                   |
| Utilities, Materials and Supplies.....(7)                              | 15,117                 | 18,116                              | (2,999) | 20,743                  |
| Construction and Acquisition of Land, Buildings and Equipment.....(8)  | 55,566                 | 21,452                              | 34,114  | 18,789                  |
| Construction and Acquisition of Machinery and Equipment.....(9)        | 71,833                 | 41,753                              | 30,080  | 43,685                  |
| <b>GRANTS, CONTRIBUTIONS AND OTHER TRANSFER<br/>PAYMENTS</b> .....(10) | 30                     | 31                                  | (1)     | 27                      |
|                                                                        | 253,667                | 189,550                             | 64,117  | 180,507                 |
| <b>LESS: RECEIPTS AND REVENUES CREDITED TO THE<br/>VOTE</b> .....(13)  | 16,261                 | 14,830                              | 1,431   | 16,132                  |
| <b>Total</b> .....                                                     | 237,406                | 174,720                             | 62,686  | 164,375                 |

## TRANSPORTS

## A—Ministère—Programme des transports par eau

## OBJECTIF

Fournir des installations et favoriser le développement optimal du transport maritime, en tenant compte de la protection de l'environnement et moyennant, dans toute la mesure du possible, le recouvrement des frais.

## DESCRIPTION DU PROGRAMME

*Administration*—Le bureau de l'administrateur, l'Administration canadienne des transports par eau, son personnel de soutien fonctionnel ainsi que ses administrations régionales et de district.

*Installations portuaires*—Administration des ports publics désignés et des autres biens maritimes du gouvernement fédéral et lois relatives aux commissions portuaires locales.

*Installations relatives aux routes maritimes*—Établissement et entretien d'un service de soutien à bord de navires et à terre, dans les voies navigables et les approches côtières du Canada, pour favoriser le mouvement sûr et efficace du trafic maritime.

*Sécurité maritime*—Élaboration et mise en application de lois, de règlements et de normes pour assurer le mouvement sûr et efficace du trafic maritime, et enquêtes sur les accidents maritimes.

## ARTICLES DE DÉPENSE

| Article courant                                                        | Prévisions<br>1976-1977 | Dépenses<br>prévues<br>1975-1976 | Différence | Dépenses<br>1974-1975 |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|------------|-----------------------|
|                                                                        |                         | (en milliers de dollars)         |            |                       |
| FONCTIONNEMENT                                                         |                         |                                  |            |                       |
| Traitements et salaires.....(1)                                        | 90,547                  | 73,998                           | 16,549     | 67,676                |
| Autres rémunérations.....(1)                                           | 10,279                  | 7,540                            | 2,739      | 8,257                 |
| Transports et communications.....(2)                                   | 8,323                   | 7,835                            | 488        | 7,987                 |
| Information.....(3)                                                    | 721                     | 410                              | 311        | 539                   |
| Services professionnels et spéciaux.....(4)                            | 33,268                  | 29,474                           | 3,794      | 23,233                |
| Location.....(5)                                                       | 2,223                   | 1,558                            | 665        | 1,517                 |
| Achat de services de réparation et d'entretien.....(6)                 | 12,914                  | 9,556                            | 3,358      | 8,092                 |
| Services d'utilité publique, fournitures et approvisionnements.....(7) | 23,468                  | 17,312                           | 6,156      | 19,423                |
| Toutes autres dépenses.....(12)                                        | 61                      | 83                               | (22)       | 71                    |
|                                                                        | 181,804                 | 147,766                          | 34,038     | 136,795               |
| CAPITAL                                                                |                         |                                  |            |                       |
| Traitements et salaires.....(1)                                        | 238                     | 350                              | (112)      | 502                   |
| Autres rémunérations.....(1)                                           |                         | 5                                | (5)        |                       |
| Transports et communications.....(2)                                   | 94                      | 100                              | (6)        | 242                   |
| Information.....(3)                                                    |                         | 30                               | (30)       | 5                     |
| Services professionnels et spéciaux.....(4)                            | 687                     | 500                              | 187        | 1,712                 |
| Location.....(5)                                                       | 46                      | 100                              | (54)       | 122                   |
| Achat de services de réparation et d'entretien.....(6)                 |                         | 100                              | (100)      | 100                   |
| Services d'utilité publique, fournitures et approvisionnements.....(7) | 85                      | 1,000                            | (915)      | 1,470                 |
| Construction et acquisition de terrains, bâtiments et matériel.....(8) | 15,117                  | 18,116                           | (2,999)    | 20,743                |
| Construction et acquisition de machines et de matériel.....(9)         | 55,566                  | 21,452                           | 34,114     | 18,789                |
|                                                                        | 71,833                  | 41,753                           | 30,080     | 43,685                |
| SUBVENTIONS, CONTRIBUTIONS ET AUTRES PAIEMENTS DE TRANSFERT.....(10)   |                         |                                  |            |                       |
|                                                                        | 30                      | 31                               | (1)        | 27                    |
|                                                                        | 253,667                 | 189,550                          | 64,117     | 180,507               |
| MOINS: PRODUITS ET RECETTES À VALOIR SUR LE CRÉDIT.....(13)            |                         |                                  |            |                       |
|                                                                        | 16,261                  | 14,830                           | 1,431      | 16,132                |
| Total.....                                                             | 237,406                 | 174,720                          | 62,686     | 164,375               |

## TRANSPORT

## A—Department—Marine Transportation Program

## MANPOWER

|                                            | 1976-77                    |                                                | 1975-76                    |                                                |                                                 | 1974-75                    |                                                |                                                 |
|--------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                            | Total Man-Years Authorized | Planned Continuing Employees on March 31, 1977 | Total Man-Years Authorized | Planned Continuing Employees on March 31, 1976 | Continuing Employees on Strength Sept. 30, 1975 | Total Man-Years Authorized | Planned Continuing Employees on March 31, 1975 | Continuing Employees on Strength Sept. 30, 1974 |
| Executive.....                             | 13                         | 13                                             | 13                         | 13                                             | 15                                              | 14                         | 14                                             | 13                                              |
| Scientific and Professional.....           | 111                        | 110                                            | 108                        | 108                                            | 87                                              | 88                         | 88                                             | 81                                              |
| Administrative and Foreign Service.....    | 296                        | 295                                            | 293                        | 293                                            | 273                                             | 264                        | 264                                            | 228                                             |
| Technical.....                             | 1,519                      | 1,452                                          | 1,453                      | 1,426                                          | 1,274                                           | 1,400                      | 1,335                                          | 1,179                                           |
| Administrative Support.....                | 624                        | 611                                            | 610                        | 571                                            | 557                                             | 577                        | 560                                            | 512                                             |
| Operational.....                           | 3,034                      | 2,744                                          | 3,060                      | 2,700                                          | 2,373                                           | 3,091                      | 2,753                                          | 2,424                                           |
| Total.....                                 | 5,597                      | 5,225                                          | 5,537                      | 5,111                                          | 4,589                                           | 5,434                      | 5,014                                          | 4,437                                           |
| Percentage change from preceding year..... | 1.1                        |                                                | 1.9                        |                                                |                                                 |                            |                                                |                                                 |

## MAJOR CAPITAL PROJECTS

| Projects by Activities                                      | Previously Estimated Total Cost | Currently Estimated Total Cost | Forecast Expenditures to March 31, 1976 | Estimates 1976-77 | Future Years Requirements |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------|---------------------------|
| (thousands of dollars)                                      |                                 |                                |                                         |                   |                           |
| <b>TERMINAL FACILITIES</b>                                  |                                 |                                |                                         |                   |                           |
| Bulk Loading Wharf—Strathcona Sound.....                    | 3,800                           | 2,576                          | 1,576                                   | 390               | 610                       |
| Wharf Extension—Stephenville, Nfld.....                     |                                 | 1,400                          |                                         | 1,150             | 250                       |
| <b>WAY FACILITIES</b>                                       |                                 |                                |                                         |                   |                           |
| Installation of Single Sideband Radios on C.C.G. Ships..... |                                 | 2,436                          | 1,953                                   | 169               | 314                       |
| Automation of Lightstations—Phase I.....                    | 15,900                          | 15,900                         | 12,570                                  | 830               | 2,500                     |
| Lake Winnipeg Tender.....                                   | 1,680                           | 1,680                          | 1,665                                   | 15                |                           |
| Agency Building and Wharf—Victoria, B.C.....                | 6,010                           | 10,547                         | 3,990                                   | 1,752             | 4,805                     |
| Vessel Traffic Management System—West Coast.....            | 15,000                          | 18,962                         | 2,118                                   | 6,998             | 9,846                     |
| Two New Heavy Icebreakers—"R" Class.....                    | 60,000                          | 108,360                        | 12,146                                  | 34,025            | 62,189                    |
| Radar and Collision Avoidance System—Fundy Harbour.....     | 1,617                           | 1,770                          | 1,200                                   | 570               |                           |
| Agency Building—Prescott, Ont.....                          | 1,950                           | 3,800                          | 50                                      | 1,905             | 1,845                     |
| Large Navigational Buoy.....                                | 700                             | 700                            | 400                                     | 300               |                           |
| Dredging—Longue Pointe to Point-aux-Trembles.....           | 7,500                           | 7,500                          |                                         | 1,500             | 6,000                     |
| Replace 500 KHZ Transmitting Equipment.....                 | 780                             | 780                            | 145                                     | 225               | 410                       |
| Communications Control Systems—Marine.....                  | 350                             | 350                            |                                         | 70                | 280                       |
| H.F./SSB Receivers—Coast Stations.....                      | 325                             | 325                            |                                         | 65                | 260                       |
| Continuous Marine Broadcast Equipment.....                  | 540                             | 540                            | 135                                     | 200               | 205                       |
| VHF/FM Radio Telephones (Replacements for Ships).....       | 680                             | 1,368                          | 213                                     | 715               | 440                       |
| VHF/FM Radio Telephones for Helicopters.....                | 354                             | 597                            | 80                                      | 177               | 340                       |
| Inshore Rescue Boat Program.....                            | 375                             | 375                            | 150                                     | 75                | 150                       |
| Atlantic Pilot Boat No. 4.....                              | 335                             | 420                            |                                         | 85                | 335                       |
| Coast Guard College Facilities.....                         | 8,000                           | 25,000                         | 200                                     | 500               | 24,600                    |
| Arctic Navigational Studies—Polar Icebreaker.....           | 1,725                           | 1,725                          | 1,195                                   | 825               | 5                         |
| Telecom Equipment—Marine Radio Stations (ANIK).....         | 465                             | 465                            | 50                                      | 275               | 140                       |

## TRANSPORTS

## A—Ministère—Programme des transports par eau

## MAIN-D'ŒUVRE

|                                                      | 1976-1977                         |                                           | 1975-1976                         |                                           |                                         | 1974-1975                         |                                           |                                         |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                      | Années-hommes totales auto-risées | Effectif constant projeté au 31 mars 1977 | Années-hommes totales auto-risées | Effectif constant projeté au 31 mars 1976 | Effectif constant réel au 30 sept. 1975 | Années-hommes totales auto-risées | Effectif constant projeté au 31 mars 1975 | Effectif constant réel au 30 sept. 1974 |
| Direction.....                                       | 13                                | 13                                        | 13                                | 13                                        | 15                                      | 14                                | 14                                        | 13                                      |
| Sciences et professions.....                         | 111                               | 110                                       | 108                               | 108                                       | 87                                      | 88                                | 88                                        | 81                                      |
| Administration et service extérieur.....             | 296                               | 295                                       | 293                               | 293                                       | 273                                     | 264                               | 264                                       | 228                                     |
| Technique.....                                       | 1,519                             | 1,452                                     | 1,453                             | 1,426                                     | 1,274                                   | 1,400                             | 1,335                                     | 1,179                                   |
| Soutien administratif.....                           | 624                               | 611                                       | 610                               | 571                                       | 587                                     | 577                               | 560                                       | 512                                     |
| Exploitation.....                                    | 3,084                             | 2,744                                     | 3,060                             | 2,700                                     | 2,373                                   | 3,091                             | 2,753                                     | 2,424                                   |
| Total.....                                           | <b>5,597</b>                      | <b>5,225</b>                              | 5,537                             | 5,111                                     | 4,589                                   | 5,434                             | 5,014                                     | 4,437                                   |
| Différence (%) par rapport à l'année précédente..... | 1.1                               |                                           | 1.9                               |                                           |                                         |                                   |                                           |                                         |

## GRANDS TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT

| Travaux par activité                                                                                  | Coût total estimatif précédent | Coût total estimatif courant | Dépenses prévues jusqu'au 31 mars 1976 | Prévisions 1976-1977 | Besoins des années futures |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|----------------------------------------|----------------------|----------------------------|
| (en milliers de dollars)                                                                              |                                |                              |                                        |                      |                            |
| INSTALLATIONS PORTUAIRES                                                                              |                                |                              |                                        |                      |                            |
| Quai pour l'embarquement en vrac—Strathcona Sound.....                                                | 3,800                          | 2,576                        | 1,576                                  | 390                  | 610                        |
| Prolongement du quai—Stephenville (T.-N.).....                                                        |                                | 1,400                        |                                        | 1,150                | 250                        |
| INSTALLATIONS RELATIVES AUX ROUTES MARITIMES                                                          |                                |                              |                                        |                      |                            |
| Montage de radios en B.L.U. sur les navires de la Garde côtière canadienne.....                       |                                | 2,436                        | 1,953                                  | 169                  | 314                        |
| Automatisation des phares—Phase 1.....                                                                | 15,900                         | 15,900                       | 12,570                                 | 830                  | 2,500                      |
| Baliseur—Lac Winnipeg.....                                                                            | 1,680                          | 1,680                        | 1,665                                  | 15                   |                            |
| Immeubles de l'agence et quai—Victoria (C.-B.).....                                                   | 6,010                          | 10,547                       | 3,990                                  | 1,752                | 4,805                      |
| Gestion de la circulation des navires—Côte ouest.....                                                 | 15,000                         | 18,962                       | 2,118                                  | 6,998                | 9,946                      |
| Deux nouveaux brise-glaces lourds—Classe «R».....                                                     | 60,000                         | 108,360                      | 12,146                                 | 34,025               | 62,189                     |
| Système de radar et de prévention des accidents—Port de Fundy.....                                    | 1,617                          | 1,770                        | 1,200                                  | 570                  |                            |
| Immeubles de l'agence—Prescott (Ont.).....                                                            | 1,950                          | 3,800                        | 50                                     | 1,905                | 1,845                      |
| Grande bouée de navigation.....                                                                       | 700                            | 700                          | 400                                    | 300                  |                            |
| Dragage—De Longue-Pointe à Pointe-aux-Trembles (Qué.).....                                            | 7,500                          | 7,500                        |                                        | 1,500                | 6,000                      |
| Remplacement d'un équipement émetteur de 500 KHZ.....                                                 | 780                            | 780                          | 145                                    | 225                  | 410                        |
| Systèmes de contrôle de communications maritimes... Récepteurs HF/SSB pour les stations côtières..... | 350                            | 350                          |                                        | 70                   | 280                        |
| Équipement d'émission maritime continue.....                                                          | 325                            | 325                          |                                        | 65                   | 260                        |
| Remplacement de radiotéléphones VHF/FM pour les navires.....                                          | 540                            | 540                          | 135                                    | 200                  | 205                        |
| Radiotéléphones VHF/FM pour les hélicoptères.....                                                     | 680                            | 1,368                        | 213                                    | 715                  | 440                        |
| Programme relatif aux canots de sauvetage sur la côte                                                 | 354                            | 597                          | 80                                     | 177                  | 340                        |
| Bateau-pilote n° 4—Zone atlantique.....                                                               | 375                            | 375                          |                                        | 75                   | 150                        |
| Installations du Collège de la garde côtière.....                                                     | 335                            | 420                          |                                        | 85                   | 335                        |
| Études de la navigation dans l'Arctique—Brise-glacé polaire.....                                      | 8,000                          | 25,000                       | 200                                    | 200                  | 24,600                     |
| Équipement de télécommunications pour les postes émetteurs maritimes (ANIK).....                      | 1,725                          | 1,725                        | 1,195                                  | 525                  | 5                          |
|                                                                                                       | 465                            | 465                          | 50                                     | 275                  | 140                        |

GRANTS AND CONTRIBUTIONS

A—Department—Consumer Affairs Program

|                                                                                          | ESTIMATES  |            |           | Expenditures<br>1974-75 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|-------------------------|
|                                                                                          | 1976-77    | 1975-76    | Change    |                         |
|                                                                                          | \$         | \$         | \$        | \$                      |
| Budgetary                                                                                |            |            |           |                         |
| Vote 5—Consumer Affairs—Program expenditures and the grants listed in the Estimates..... | 25,535,000 | 20,968,000 | 4,567,000 | 16,457,370              |
| Statutory—Contributions to Employee Benefit Plans.....                                   | 1,861,000  | 1,409,000  | 452,000   | 1,418,000               |
| Total Program.....                                                                       | 27,396,000 | 22,377,000 | 5,019,000 | 17,875,370              |

GRANTS AND CONTRIBUTIONS

|                                               | Estimates<br>1976-77 | Forecast<br>Expenditures<br>1975-76 |
|-----------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
|                                               | \$                   | \$                                  |
|                                               |                      |                                     |
| GRANTS                                        |                      |                                     |
| ADMINISTRATION                                |                      |                                     |
| Grants to various consumer organizations..... | 900,000              | 600,000                             |

## SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

## A—Ministère—Programme de la consommation

|                                                                                                  | PRÉVISIONS        |            |            | Dépenses<br>1974-1975 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|------------|-----------------------|
|                                                                                                  | 1976-1977         | 1975-1976  | Différence |                       |
|                                                                                                  | \$                | \$         | \$         |                       |
| Budgétaire                                                                                       |                   |            |            |                       |
| <b>Crédit 5</b> —Consommation—Dépenses du programme et sub-<br>ventions inscrites au Budget..... | <b>25,535,000</b> | 20,968,000 | 4,567,000  | 16,457,370            |
| <b>Service voté</b> —Contribution aux régimes de prestations des em-<br>ployés.....              | <b>1,861,000</b>  | 1,409,000  | 452,000    | 1,418,000             |
| Total au titre du programme.....                                                                 | <b>27,396,000</b> | 22,377,000 | 5,019,000  | 17,875,370            |

## SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

|                                                       | Prévisions<br>1976-1977 | Dépenses<br>prévues<br>1975-1976 |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
|                                                       | \$                      | \$                               |
| <b>SUBVENTIONS</b>                                    |                         |                                  |
| ADMINISTRATION                                        |                         |                                  |
| Subventions à divers organismes de consommateurs..... | <b>900,000</b>          | 600,000                          |

GRANTS AND CONTRIBUTIONS

EXTERNAL AFFAIRS

B—Canadian International Development Agency

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ESTIMATES   |             |             | Expenditures<br>1973-74 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1975-76     | 1974-75     | Change      |                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | \$          | \$          | \$          | \$                      |
| Budgetary                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |             |             |             |                         |
| Vote 25—Canadian International Development Agency—<br>Operating expenditures.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 21,277,000  | 17,685,000  | 3,592,000   | 15,892,231              |
| Vote 30—Canadian International Development Agency—The<br>grants listed in the Estimates, the payment to the Inter-<br>national Assistance Account established by External Affairs<br>Vote 33d, Appropriation Act No. 2, 1965, for the provision of<br>economic, technical, educational and social development<br>assistance to developing countries and the International<br>Food Aid Program including commodity contributions to<br>the United Nations Relief and Works Agency for Palestine<br>Refugees in the Near East and to the World Food Program<br>in the current and subsequent fiscal years listed in the Esti-<br>mates, contributions and authority to pay amounts specified<br>in the currencies of the countries indicated, notwithstanding<br>that the total of such payments may exceed the equivalent<br>in Canadian dollars estimated as of January, 1975 which is. | 450,900,000 | 332,000,001 | 148,899,999 | 283,094,804             |

GRANTS AND CONTRIBUTIONS

| GRANTS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Estimates<br>1975-76 | Forecast<br>Expenditures<br>1974-75 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | \$                   | \$                                  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                      |                                     |
| ECONOMIC AND TECHNICAL ASSISTANCE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                      |                                     |
| International Development Assistance—Payment to the International Assistance Account<br>established by External Affairs Vote 33d, Appropriation Act No. 2, 1965, for the provision<br>of economic, technical, educational and social development assistance to developing coun-<br>tries (the balance in this Account shown in the Accounts of Canada as at December 31,<br>1974 was \$113,264,079)..... | 121,547,401          | 147,239,237                         |
| International Food Aid Program, including commodity contributions to the United Nations<br>Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and to the World Food<br>Program in the current and subsequent fiscal years.....                                                                                                                                                              | 248,800,000          | 95,000,000                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 370,347,401          | 242,239,237                         |

## SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

## AFFAIRES EXTÉRIEURES

## B—Agence canadienne de développement international

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | PRÉVISIONS         |             |             | Dépenses<br>1973-1974 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-----------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1975-1976          | 1974-1975   | Différence  |                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | \$                 | \$          | \$          | \$                    |
| Budgétaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                    |             |             |                       |
| <b>Crédit 25</b> —Agence canadienne de développement international—Dépenses de fonctionnement.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>21,277,000</b>  | 17,685,000  | 3,592,000   | 15,892,231            |
| <b>Crédit 30</b> —Agence canadienne de développement international—Subventions inscrites au Budget, versements au compte d'assistance internationale établi par le crédit 33d (Affaires extérieures) de la Loi des subsides n° 2 de 1965, pour fournir une aide économique, technique, éducative et sociale aux pays en voie de développement et au Programme international d'aide alimentaire y compris les contributions en nature à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient et au Programme mondial de l'alimentation, pendant l'année financière en cours et les années subséquentes inscrites au Budget, contributions et autorisation de verser les sommes spécifiées, en devises des pays indiqués, même si le total de ces sommes est supérieur à l'équivalent en dollars canadiens, calculé en janvier 1975, qui est de..... | <b>490,900,000</b> | 332,000,001 | 148,899,999 | 283,094,804           |

## SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Prévisions<br>1975-1976 | Dépenses<br>prévues<br>1974-1975 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | \$                      | \$                               |
| <b>SUBVENTIONS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                         |                                  |
| <b>ASSISTANCE ÉCONOMIQUE ET TECHNIQUE</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                         |                                  |
| Aide au développement international—Versement au compte d'assistance internationale établi par le crédit 33d (Affaires extérieures) de la Loi des subsides n° 2 de 1965, pour fournir une aide économique, technique, éducative et sociale aux pays en voie de développement (au 31 décembre 1974, un solde de \$113,264,079 figurait dans les Comptes du Canada au titre du compte d'assistance internationale)..... | 121,547,401             | 147,239,237                      |
| Programme international d'aide alimentaire, y compris des contributions en nature à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, et au Programme alimentaire mondial pendant l'année financière en cours et les années subséquentes.....                                                                                                                      | 248,800,000             | 95,000,000                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>370,347,401</b>      | <b>242,239,237</b>               |

### INADEQUACY OF SUMMARY BY FUNCTIONS

"THE PRESENTATIONS OF DEPARTMENTAL PROGRAM COSTS UNDER 'FUNCTIONS', 'SUB-FUNCTIONS', AND 'FUNCTIONAL PROGRAMS' IS RELATIVELY ARBITRARY AND MAY BE MISLEADING BECAUSE COSTS CAN BE MEANINGFULLY ANALYSED IN MANY WAYS".

- PROGRAM PROVIDES BASIC BUILDING BLOCK
- COSTS OF MOST PROGRAMS ARE ALLOCATED IN TOTAL
- PROGRAMS GENERALLY REFLECT ORGANIZATIONAL COSTS
- ORGANIZATIONS COVERED BY A PROGRAM ARE LARGE AND COMPLEX
- LIMITED RECOGNITION OF COSTS BORNE BY OTHER PROGRAMS EXCEPT FOR MAJOR COMMON SERVICE COSTS

INSUFFISANCE DU SOMMAIRE PAR FONCTION

LA PRÉSENTATION DES COÛTS DES PROGRAMMES DES MINISTÈRES PAR "FONCTIONS", "SOUS-FONCTIONS" ET "PROGRAMMES FONCTIONNELS" EST ASSEZ ARBITRAIRE ET PEUT INDUIRE EN ERREUR, ÉTANT DONNE QU'IL Y A PLUS D'UNE BONNE MANIÈRE D'ANALYSER LES COÛTS.

- . LE PROGRAMME FOURNIT UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE BASE
- . LES COÛTS DE LA PLUPART DES PROGRAMMES SONT RÉPARTIS EN TOTALITÉ
- . LES PROGRAMMES REFLÈTENT EN GÉNÉRAL LES COÛTS DE L'ORGANISATION
- . LES ORGANISATIONS VISEES PAR UN PROGRAMME SONT VASTES ET COMPLEXES
- . ON RECONNAÎT PEU LES COÛTS SUPPORTÉS PAR D'AUTRES PROGRAMMES SAUF LES COÛTS DES SERVICES COMMUNS IMPORTANTS

## SUMMARY BY FUNCTIONS

## ECONOMIC DEVELOPMENT AND SUPPORT

## PRIMARY INDUSTRY

**Agriculture**

|                                                                      |       |       |
|----------------------------------------------------------------------|-------|-------|
| Administration, Agriculture.....                                     | 28.3  | 24.2  |
| Economics, Agriculture.....                                          | 4.7   | 4.0   |
| Research, Agriculture.....                                           | 91.9  | 71.6  |
| Production and Marketing, Agriculture                                |       |       |
| Dairy Subsidies.....                                                 | 271.2 | 372.6 |
| Grassland Incentives.....                                            |       | 15.0  |
| Crop Insurance Contribution.....                                     | 35.0  | 31.5  |
| Crop Loss Compensation.....                                          |       | 1.5   |
| Administration and Operations.....                                   | 42.0  | 37.1  |
| Health of Animals, Agriculture.....                                  | 50.1  | 45.6  |
| Canadian Grain Commission, Agriculture.....                          | 23.8  | 21.6  |
| Canadian Dairy Commission.....                                       | 1.0   | .9    |
| Canadian Livestock Feed Board.....                                   | 21.8  | 21.7  |
| Farm Credit Corporation.....                                         | 4.8   | 5.3   |
| Advance Grain Payments, Industry, Trade and Commerce.....            | 2.5   | 1.9   |
| Grains Marketing, Industry, Trade and Commerce.....                  | 39.3  | 23.5  |
| Grain Handling and Transportation, Industry, Trade and Commerce..... | 55.0  | 3.4   |
| Domestic Wheat Support.....                                          |       | 81.1  |
|                                                                      | 671.4 | 762.5 |

**Fisheries, Forestry and Water Resources**

|                                                     |       |       |
|-----------------------------------------------------|-------|-------|
| Fisheries Management and Research, Environment..... | 155.2 | 150.8 |
| Ocean and Aquatic Affairs.....                      | 51.6  | 35.4  |
| Environmental Management, Environment.....          | 109.6 | 102.4 |
| International Joint Commission.....                 | 2.4   | 1.8   |
|                                                     | 318.8 | 290.4 |

## SOMMAIRE PAR FONCTIONS

## EXPANSION ET SOUTIEN ÉCONOMIQUES

## SECTEUR PRIMAIRE

**Agriculture**

|                                                                     |       |       |
|---------------------------------------------------------------------|-------|-------|
| Administration, Agriculture.....                                    | 28.3  | 24.2  |
| Économie, Agriculture.....                                          | 4.7   | 4.0   |
| Recherches, Agriculture.....                                        | 91.9  | 71.6  |
| Production et marchés, Agriculture                                  |       |       |
| Subventions aux produits laitiers.....                              | 271.2 | 372.6 |
| Prime à la production herbagère.....                                |       | 15.0  |
| Contributions à l'assurance-récolte.....                            | 35.0  | 31.5  |
| Indemnisation pour pertes de récoltes.....                          |       | 1.5   |
| Administration et fonctionnement.....                               | 42.0  | 37.1  |
| Hygiène vétérinaire, Agriculture.....                               | 50.1  | 45.6  |
| Conseil canadien des grains, Agriculture.....                       | 23.8  | 21.6  |
| Commission canadienne du lait.....                                  | 1.0   | .9    |
| Office canadien des provendes.....                                  | 21.8  | 21.7  |
| Société du crédit agricole.....                                     | 4.8   | 5.3   |
| Paiements anticipés pour le grain, Industrie et Commerce.....       | 2.5   | 1.9   |
| Commercialisation des céréales, Industrie et Commerce.....          | 39.3  | 23.5  |
| Manipulation et transports des céréales, Industrie et Commerce..... | 55.0  | 3.4   |
| Soutien du blé.....                                                 |       | 81.1  |

---

|       |       |
|-------|-------|
| 671.4 | 762.5 |
|-------|-------|

---

**Pêches, forêts et ressources en eau**

|                                                      |       |       |
|------------------------------------------------------|-------|-------|
| Gestion des pêches et recherches, Environnement..... | 155.2 | 150.8 |
| Affaires océaniques et aquatiques.....               | 51.6  | 35.4  |
| Gestion de l'environnement, Environnement.....       | 109.6 | 102.4 |
| Commission mixte internationale.....                 | 2.4   | 1.8   |
|                                                      | 318.8 | 290.4 |

---

INADEQUACIES OF PROGRAM BY ACTIVITIES TABLE

"IN MANY DEPARTMENTS, HOWEVER, THE CURRENT ACTIVITY STRUCTURE IS EITHER A SIMPLE AGGREGATION OR ORGANIZATIONAL COSTS OR AN IMPRECISE ESTIMATE OF COSTS THAT CUT ACROSS ORGANIZATIONAL LINES BASED ON CRITERIA WHICH ARE OFTEN DIFFICULT TO SUPPORT. " (PARAGRAPH 2.22)

- SELDOM SUPPORTED BY RELIABLE COSTING SYSTEMS
- TENDENCY TO REDUCE NUMBER OF ACTIVITIES TO A MINIMUM
- RARELY SUFFICIENTLY PRECISE TO PROVIDE BASIS FOR ALLOTMENT CONTROL
- MANY ACTIVITIES, SUCH AS CAPITAL EXPENDITURES AND SUPERANNUATION, REALLY PROVIDE OBJECT-OF-EXPENDITURE TYPE DATA

INSUFFISANCE DU TABLEAU DU PROGRAMME PAR ACTIVITÉ

"DANS DE NOMBREUX MINISTÈRES, CEPENDANT, LA STRUCTURE ACTUELLE DES ACTIVITÉS CONSTITUE SOIT UN SIMPLE REGROUPEMENT DES COÛTS DE L'ORGANISATION, SOIT UNE ESTIMATION IMPRÉCISE DES COÛTS FONDÉS SUR DES CRITÈRES SOUVENT DIFFICILES À JUSTIFIER SANS RESPECT DES ORIENTATIONS STRUCTURELLES." (PARAGRAPHE 2.22)

- . RAREMENT APPUYÉ PAR DES SYSTÈMES DE COÛTS FIABLES
- . TENDANCE À REDUIRE LE NOMBRE D'ACTIVITÉS AU MINIMUM
- . RAREMENT ASSEZ PRÉCIS POUR SERVIR DE FONDEMENT AU CONTRÔLE DES AFFECTATIONS
- . DE NOMBREUSES ACTIVITÉS, TELLES QUE LES DÉPENSES EN CAPITAL ET CELLES QUI ONT TRAIT À LA PENSION DE RETRAITE, FOURNISSENT EFFECTIVEMENT DES DONNÉES DU TYPE ARTICLE-DE-DÉPENSE

## CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

## ACTIVITIES (PARALLEL OBJECTIVES)

ADMINISTRATION AND SUPPORTING SERVICES

REGULATORY AND CONTROL

RAILWAY SAFETY

RESEARCH

INTERNATIONAL RELATIONS

## OPERATIONS, RESPONSIBILITY AND BUDGETS ARE BY COMMITTEE

COMMODITY PIPELINE

TELECOMMUNICATIONS

INTERNATIONAL TRANSPORT POLICY

AIR TRANSPORT

WATER TRANSPORT

MOTOR VEHICLE TRANSPORT

RAILWAY TRANSPORT

REVIEW

## RAILWAY GRADE CROSSING FUND

SPECIAL ACCOUNT, BEING CREDITED WITH FIXED ANNUAL AMOUNTS,  
HAD ACCUMULATED A SURPLUS OF \$33 MILLION IN EXCESS OF  
REQUIREMENTS.

## COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

## ACTIVITÉS (OBJECTIFS PARALLÈLES)

SERVICES D'ADMINISTRATION ET DE SOUTIEN

RÈGLEMENTATION ET CONTRÔLE

SÉCURITÉ FERROVIAIRE

RECHERCHE

RELATIONS INTERNATIONALES

FONCTIONNEMENT, LA RESPONSABILITÉ ET LES BUDGETS SONT RÉPARTIS PAR COMITÉS

PIPE-LINES DE DENRÉES

TÉLÉCOMMUNICATIONS

POLITIQUE INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE TRANSPORT

TRANSPORTS AÉRIENS

TRANSPORTS PAR EAU

TRANSPORTS PAR VÉHICULES À MOTEUR

TRANSPORTS PAR CHEMINS DE FER

RÉVISION

## CAISSE DES PASSAGES À NIVEAU

LE COMPTE SPÉCIAL, AUQUEL SONT CRÉDITÉS DES MONTANTS ANNUELS  
FIXES, AVAIT ACCUMULÉ UN EXCÉDENT DE \$33 MILLION PAR RAPPORT  
AUX BESOINS

EXTERNAL AFFAIRS

PROGRAMS

1977 ESTIMATES

|                           |                  |
|---------------------------|------------------|
| CANADIAN INTERESTS ABROAD | \$ 241, 290, 000 |
| WORLD EXHIBITIONS         | \$ 189, 000      |

ACTIVITIES (5)

- THE TOTAL BUDGET IS ALLOCATED ON A PERCENTAGE BASIS TO EACH ACTIVITY IN THE ESTIMATES
- THE SAME PERCENTAGE ALLOCATION, APPLIED TO TOTAL ACTUAL COSTS, IS USED FOR THE PUBLIC ACCOUNTS
- ACTIVITIES ARE NOT DIVIDED INTO SUB-ACTIVITIES

1964 ESTIMATES

- INCLUDED COSTS OF EACH DIPLOMATIC MISSION ABROAD
- INCLUDED MANY DETAILED VOTES FOR SPECIFIC PURPOSES SUCH AS OFFICIAL HOSPITALITY AND COMMEMORATIVE GIFTS

AFFAIRES EXTÉRIEURESPROGRAMMESBUDGET DE 1977

INTÉRÊTS CANADIENS À L'ÉTRANGER

\$ 241 290 000

EXPOSITIONS UNIVERSELLES

\$ 189 000

ACTIVITÉS (5)

- . LE BUDGET TOTAL EST RÉPARTI SUIVANT UN POURCENTAGE ATTRIBUÉ À CHAQUE ACTIVITÉ COMPRISE DANS LES PRÉVISIONS
- . LA MÊME RÉPARTITION PROCENTUELLE, APPLIQUÉE AUX COÛTS RÉELS TOTAUX, SERT POUR LES COMPTES PUBLICS
- . LES ACTIVITÉS NE SONT PAS DIVISÉES EN SOUS-ACTIVITÉS

BUDGET DE 1964

- . COMPRENAIT LES COÛTS DE CHAQUE MISSION DIPLOMATIQUE
- . COMPRENAIT DE NOMBREUX CRÉDITS DÉTAILLÉS ET DESTINÉS À DES FINS PRÉCISES, TELS QUE RÉCEPTIONS OFFICIELLES ET SOUVENIRS

ILLUSTRATION OF PROGRESSIVE REDUCTION  
IN ACTIVITY DETAIL

GLASSCO PROPOSAL

AIDS TO NAVIGATION

- REMOVAL OF OBSTRUCTIONS
- REPAIRS TO WHARVES
- AGENCIES

1970-71 ESTIMATES

AIDS TO NAVIGATION (ONE OF 17 ACTIVITIES)

1971-75 ESTIMATES

BURIED SOMEWHERE IN 4 ACTIVITIES

ADMINISTRATION

TERMINAL FACILITIES

WAY FACILITIES

MARINE REGULATIONS

(APPROPRIATION ACT AT TIME OF GLASSCO HAD MORE HEADINGS  
FOR MARINE THAN ACTIVITIES TABLE NOW)

EXEMPLE DE LA RÉDUCTION PROGRESSIVE  
DU DÉTAIL DES ACTIVITÉS

PROPOSITION GLASSCO

AIDES À LA NAVIGATION

- ENLÈVEMENT DES ENTRAVES
- RÉPARATION DES QUAIS
- AGENCES

BUDGET DES DÉPENSES POUR 1970-71

AIDES À LA NAVIGATION (UNE DES 17 ACTIVITÉS)

BUDGET DES DÉPENSES POUR 1971-75

ENFOUI QUELQUE PART DANS 4 ACTIVITÉS

ADMINISTRATION

INSTALLATIONS PORTUAIRES

INSTALLATIONS RELATIVES AUX ROUTES MARITIMES

RÉGLEMENTATION MARITIME

(À L'ÉPOQUE DE LA COMMISSION GLASSCO, LA LOI DE FINANCES COMPORTAIT PLUS DE RUBRIQUES CONCERNANT LES SERVICES DE LA MARINE QUE LE TABLEAU ACTUEL DES ACTIVITÉS)

INADEQUACIES OF  
NARRATIVE STATEMENTS OF OBJECTIVES AND SUB-OBJECTIVES  
AND PROGRAM DESCRIPTIONS

"THE PRESENT ESTIMATES APPEAR TO IMPLY THE GOVERNMENT'S IMPLEMENTATION OF PPB CONCEPTS, BUT THIS IS MISLEADING BECAUSE OF THE LACK OF ADEQUATE UNDERLYING QUANTITATIVE INFORMATION ON COSTS AND BENEFITS. THE EXISTING INFORMATION PROVIDES LITTLE PRACTICAL INDICATION AS TO WHAT THOSE INVOLVED IN THE PROGRAMS ACTUALLY DO, WHO BENEFITS, OR THE PRECISE OBJECTIVES SOUGHT. " (PARAGRAPH 2.19)

- OBJECTIVES NOT SPECIFIC ENOUGH TO CHALLENGE ANY EXPENDITURES
- OBJECTIVES PROVIDE AN UMBRELLA OR APPARENT MANDATE BROAD ENOUGH TO COVER ALMOST ANYTHING
- INADEQUATE POINT OF REFERENCE FOR THOSE DOING BUDGETARY REVIEW, BUDGETARY CONTROL, EXPENDITURE REVIEW OR AUDIT
- NO INDICATION OF HOW TO MEASURE SUCCESS
- PROGRAM DESCRIPTIONS CONSIDERABLY MORE HELPFUL IN INDICATING WHAT IS CHARGED TO AN APPROPRIATION
- DO NOT HIGHLIGHT CHANGES FROM ONE YEAR TO THE NEXT

INSUFFISANCES DES EXPOSÉS DESCRIPTIFS DES OBJECTIFS  
ET DES SOUS-OBJECTIFS ET DES DESCRIPTIONS DE PROGRAMMES

"LE BUDGET DES DÉPENSES ACTUEL SEMBLE INDiquer QUE LE GOUVERNEMENT APPLIQUE LES PRINCIPES DE LA R.C.B., MAIS TEL N'EST PAS VRAIMENT LE CAS VU L'ABSENCE DE DONNÉES QUANTITATIVES ESSENTIELLES SUR LES COÛTS ET LES BÉNÉFICES. EN FAIT, ON DONNE PEU DE DÉTAILS SUR CE QUE LES RESPONSABLES DES PROGRAMMES FONT RÉELLEMENT, SUR CEUX À QUI CES PROGRAMMES PROFITENT, OU SUR LES OBJECTIFS PRÉCIS QUE L'ON CHERCHE À RÉALISER." (PARAGRAPHE 2.19)

- . PAS ASSEZ PRÉCIS POUR QUE L'ON PUISSE CONTESTER DES DÉPENSES
- . LES OBJECTIFS CONSTITUENT UN PARAPLUIE OU UN MANDAT APPARENT ASSEZ LARGE POUR ENGLOBER À PEU PRÈS N'IMPORTE QUOI
- . NE CONSTITUENT PAS UN POINT DE RÉFÉRENCE ADÉQUAT POUR CEUX QUI FONT L'EXAMEN ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRES, L'EXAMEN OU LA VÉRIFICATION DES DÉPENSES
- . NE FOURNISSENT PAS D'INDICATION SUR LA MANIÈRE DE MESURER LE SUCCÈS
- . LES DESCRIPTIONS DE PROGRAMMES SONT BEAUCOUP PLUS UTILES POUR CE QUI EST DE SAVOIR QUELLES DÉPENSES SONT IMPUTÉES À UN CRÉDIT
- . NE METTENT PAS EN RELIEF LES CHANGEMENTS QUI INTERVIENNENT D'UNE ANNÉE À L'AUTRE

EXHIBIT C - DETAILED INFORMATION AS PRESENTED IN THE 1971-72  
MAIN ESTIMATES - OPERATIONS AND MAINTENANCE

MARINE TRANSPORTATION PROGRAM - TRANSPORT

OBJECTIVE

To provide facilities and to foster the optimum development of the Marine mode of transport, consistent with the protection of the environment, on a cost-recoverable basis to the maximum practicable extent.

PROGRAM DESCRIPTION

*Administration* - The Office of the Administrator, Canadian Marine Transportation Administration, his functional support staff and regional and district administrations.

*Terminal Facilities* - Administration of designated public harbours and other Federal marine properties, and legislation pertaining to local harbour commissions.

*Way Facilities* - Provision and maintenance of a complete seaborne and shore support service within Canadian arterial waters and coastal approaches to promote the safe and effective movement of marine traffic.

*Marine Regulations* - Development and enforcement of legislation, regulations and standards for the safe and efficient movement of marine traffic, including the investigation of marine accidents.

DOCUMENT C - RENSEIGNEMENTS DÉTAILLÉS PRÉSENTÉS DANS LE BUDGET  
PRINCIPAL DES DÉPENSES DE 1971-1972 - EXPLOITATION  
ET ENTRETIEN

PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU - TRANSPORTS

OBJECTIF

Fournir des installations et favoriser le développement optimal du transport maritime, en tenant compte de la protection de l'environnement, autant que possible contre remboursement.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

*Administration*—Le bureau de l'administrateur, l'Administration canadienne des transports par eau, son personnel de soutien fonctionnel ainsi que ses administrations régionales et de district.

*Installations portuaires*—Administration des ports publics désignés et des autres biens maritimes du gouvernement fédéral et lois relatives aux commissions de port locales.

*Installations relatives aux routes maritimes*—Établissement et entretien d'un service de soutien à bord de navires et à terre, dans les voies navigables et les approches côtières du Canada, pour favoriser l'acheminement sûr et efficace du trafic maritime.

*Réglementation maritime*—Élaboration et mise en application de lois, de règlements et de normes pour assurer l'acheminement sûr et efficace du trafic maritime, et enquêtes sur les accidents maritimes.

## PROGRAM BY ACTIVITIES

| Activity                                                 | Proposed<br>Estimates<br>1971-72 | Forecast<br>Expenditures<br>1970-71 | Actual<br>Expenditures<br>Change<br>1969-70 |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|
| Administration.....                                      | —                                | —                                   | —                                           |
| Terminal Facilities.....                                 | —                                | —                                   | —                                           |
| Way Facilities.....                                      | —                                | —                                   | —                                           |
| Marine Regulations.....                                  | —                                | —                                   | —                                           |
|                                                          | —                                | —                                   | —                                           |
| Less: Receipts and Revenues<br>Credited to the Vote..... | —                                | —                                   | —                                           |
| Total Estimates.....                                     | —                                | —                                   | —                                           |
|                                                          | —                                | —                                   | —                                           |
| Add: Services provided by<br>other departments.....      | —                                | —                                   | —                                           |
| Accommodation provided<br>by this department.....        | —                                | —                                   | —                                           |
|                                                          | —                                | —                                   | —                                           |
| Total Cost of Program.....                               | —                                | —                                   | —                                           |

## PROGRAMME PAR ACTIVITÉ

| Activité                                                   | Crédits<br>demandés<br>1971-1972 | Dépenses<br>prévues<br>1970-1971 | Différence | Dépenses<br>réelles<br>1969-1970 |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------|----------------------------------|
| Administration.....                                        | —                                | —                                | —          | —                                |
| Installations portuaires.....                              | —                                | —                                | —          | —                                |
| Installations relatives aux<br>routes maritimes.....       | —                                | —                                | —          | —                                |
| Réglementation maritime.....                               | —                                | —                                | —          | —                                |
|                                                            | —                                | —                                | —          | —                                |
| Moins: Produits et recettes<br>à valoir sur le crédit..... | —                                | —                                | —          | —                                |
|                                                            | —                                | —                                | —          | —                                |
| Total des crédits.....                                     | —                                | —                                | —          | —                                |
| À ajouter:                                                 |                                  |                                  |            |                                  |
| Services fournis par<br>d'autres ministères.....           | —                                | —                                | —          | —                                |
| Locaux fournis par le<br>Ministère.....                    | —                                | —                                | —          | —                                |
|                                                            | —                                | —                                | —          | —                                |
| Coût total du programme.....                               | —                                | —                                | —          | —                                |

CONCLUSION: ESTIMATES INADEQUATE FOR PURPOSES OF CONTROL

"THE PRESENT ESTIMATES STRUCTURE AND CONTENT MAKE IT DIFFICULT TO ASCERTAIN THE PRECISE INTENT OF PARLIAMENT OR OF THE GOVERNMENT IN APPROPRIATING FUNDS AND FOR MY STAFF IN AUDITING DEPARTMENTAL APPROPRIATIONS TO ASCERTAIN THAT FUNDS ARE USED FOR THE PURPOSES INTENDED BY PARLIAMENT. "

- CHANGES TO ESTIMATES HAVE RESULTED IN A LARGER BOOK, BUT A LESS INFORMATIVE BOOK IN TERMS OF THE SPECIFICS OF GOVERNMENT EXPENDITURES
- PARLIAMENTARY CONTROL IS LESS EFFECTIVE BECAUSE OF THE LACK OF CERTAINTY OF WHAT IS INCLUDED WITHIN AGGREGATES DISCLOSED IN ESTIMATES
- GENERAL AND AGGREGATE APPROACH USED FOR PARLIAMENTARY PURPOSES BECOMES REFLECTED IN BUDGETS AND FINANCIAL REPORTS USED BY MANAGEMENT, PROVIDING A WEAK BASIS FOR MANAGERIAL CONTROL
- REFORM REQUIRES LESS STRESS ON STANDARDIZATION DESPITE ITS ADVANTAGES TO THOSE RESPONSIBLE FOR THE MECHANICS OF THE SYSTEM, AND GREATER CONCERN WITH THE INDIVIDUAL CHARACTERISTICS OF EACH PROGRAM

CONCLUSION: LE BUDGET DES DÉPENSES N'EST PAS UN INSTRUMENT SATISFAISANT  
AUX FINS DE CONTRÔLE

"LA FORME ET LE CONTENU ACTUELS DU BUDGET DES DÉPENSES PERMETTENT DIFFICILEMENT DE CONNAÎTRE L'INTENTION PRÉCISE QU'A LE PARLEMENT OU LE GOUVERNEMENT EN AFFECTANT DES FONDS, ET AUX MEMBRES DE MON PERSONNEL QUI VÉRIFIENT LES CRÉDITS DES MINISTÈRES DE S'ASSURER QUE LES FONDS SONT BIEN UTILISÉS AUX FINS VOULUES PAR LE PARLEMENT."

- . PAR SUITE DES CHANGEMENTS QU'ON Y A APPORTÉS, LE BUDGET DES DÉPENSES FORME UN LIVRE PLUS VOLUMINEUX MAIS MOINS ÉCLAIRANT EN TERMES DE PARTICULARITÉS DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES
- . LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EST MOINS EFFICACE EN RAISON DU MANQUE DE CERTITUDE QU'IL Y A AU SUJET DE CE QUE COMPRENNENT LES REGROUPEMENTS RÉVÉLÉS DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
- . L'APPROCHE GÉNÉRALE ET AGRÉGATIVE SERVANT AUX FINS PARLEMENTAIRES SE REFLÈTE DANS LES BUDGETS ET LES RAPPORTS FINANCIERS DONT SE SERVENT LES GESTIONNAIRES, ET NE FOURNIT PAS UNE BASE SOLIDE POUR LE CONTRÔLE DE LA GESTION
- . LA RÉFORME DU BUDGET EXIGE UNE MOINDRE INSISTANCE SUR LA NORMALISATION EN DÉPIT DE SES AVANTAGES POUR LES RESPONSABLES DES ROUAGES DU SYSTÈME, ET UN PLUS GRAND SOUCI DES CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES DE CHAQUE PROGRAMME

## INADEQUACY OF ACCOUNTABILITY PROVIDED IN PUBLIC ACCOUNTS

"THE FORM OF THE ESTIMATES IS THE BASIS FOR ESTABLISHING THE ACCOUNTABILITY OF GOVERNMENT . . . . ACTIVITY INFORMATION PROVIDED IN SUMMARY FORM IN THE ESTIMATES SHOULD BE PRESENTED IN GREATER DETAIL IN THE PUBLIC ACCOUNTS, TOGETHER WITH NON-FINANCIAL DATA SHOWING WHAT RESULTS ARE ACHIEVED. "  
(PARAGRAPH 7)

- GENERALLY MIRRORS CHANGES TO ESTIMATES
- PREVIOUSLY AMPLIFIED MATERIAL CONTAINED IN ESTIMATES BUT MUCH OF THIS HAS BEEN DELETED
- PROVIDES SIGNIFICANT AMOUNT OF INFORMATION ON NON-BUDGETARY TRANSACTIONS WHICH IS NOT TO BE FOUND IN ESTIMATES
- NARRATIVES DO NOT PROVIDE EXPLANATION OF MAJOR VARIATIONS BETWEEN ESTIMATES AND ACTUAL RESULTS, RELATED TO QUANTITATIVE DATA ON PROGRAM RESULTS
- CAPITAL PROJECTS ARE NOT ITEMIZED IN A WAY THAT FACILITATES COMPARISONS
- AMOUNTS IN THE ESTIMATES COLUMNS UNDER STATUTORY AUTHORITY ARE NOT AMOUNTS ORIGINALLY FORECASTED IN THE ESTIMATES
- THOSE RESPONSIBLE FOR THE PUBLIC ACCOUNTS NEED TO HAVE GREATER KNOWLEDGE OF THE DETAILS BUILDING UP TO THE ESTIMATES IF THEY ARE TO ENSURE THAT TWO ARE CONSISTENTLY PREPARED AND VARIATIONS ARE TO BE EXPLAINED.

INSUFFISANCE DES COMPTES PUBLICS EN CE QUI CONCERNE  
LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

"COMME LA STRUCTURE DU BUDGET DES DÉPENSES CONSTITUE LE FONDAMENT DES COMPTES QUE DOIT RENDRE LE GOUVERNEMENT... LES RENSEIGNEMENTS SUCCINCTS QUE LE BUDGET DES DÉPENSES DONNE À L'ÉGARD DES ACTIVITÉS DEVRAIENT FIGURER DE FAÇON PLUS DÉTAILLÉE DANS LES COMPTES PUBLICS ET ÊTRE ASSORTIS DE DONNÉES NON FINANCIÈRES SUR LES RÉSULTATS OBTENUS." (paragraphe 7)

- . REFLÈTENT EN GÉNÉRAL LES CHANGEMENTS APPORTÉS AU BUDGET DES DÉPENSES
- . AMPLIFIAIENT ANTÉRIEUREMENT LA MATIÈRE CONTENUE DANS LE BUDGET DES DÉPENSES, MAIS UNE BONNE PARTIE DE CELA A ÉTÉ SUPPRIMÉE
- . FOURNISSENT UNE QUANTITÉ IMPORTANTE DE RENSEIGNEMENTS SUR LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES QU'ON NE TROUVE PAS DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
- . LES EXPOSÉS DESCRIPTIFS N'EXPLIQUENT PAS DE FAÇON SIGNIFICATIVE LES PRINCIPAUX ÉCARTS CONSTATÉS ENTRE LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET LES RÉSULTATS OBTENUS, EN CORRÉLATION AVEC LES DONNÉES QUANTITATIVES SUR LES RÉSULTATS DES PROGRAMMES
- . LES PROJETS D'INVESTISSEMENT NE SONT PAS DÉTAILLÉS D'UNE MANIÈRE QUI FACILITERAIT LA COMPARAISON AVEC LE BUDGET DES DÉPENSES
- . LES MONTANTS QUI FIGURENT DANS LES COLONNES CONSACRÉES AU BUDGET DES DÉPENSES, SOUS LA RUBRIQUE DES AUTORISATIONS STATUTAIRES, NE SONT PAS LES MÊMES QUE CEUX PRÉVUS AU BUDGET DES DÉPENSES
- . LES RESPONSABLES DES COMPTES PUBLICS ONT BESOIN DE MIEUX CONNAÎTRE LES DÉTAILS DONT L'ACCUMULATION ABOUTIT AU BUDGET DES DÉPENSES, SI L'ON VEUT QU'ILS VEILLENT À CE QUE LES DEUX DOCUMENTS SOIENT PRÉPARÉS DE FAÇON HOMOGENE ET QUE LES ÉCARTS EN SOIENT EXPLIQUÉS

## PRE-GLASSCO PUBLIC ACCOUNTS - AIDS TO NAVIGATION

## PUBLIC ACCOUNTS, 1963-1964

Vote 10 Aids to navigation—Administration, operation and maintenance including fees for membership in the international organizations listed in the details of the Estimates .....

6,620,600

Vote 10e .....

130,000

Transfer from Department of Finance Vote 70 salaries etc. ....

382,765

7,133,365

\$6,978,572

## Expenditures.....

|                                                                                                          |             | Estimates          | Allotments         | Expenditures       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Continuing establishment .....                                                                           | \$4,011,607 |                    |                    |                    |
| Transfer from Department of Finance Vote 70 salaries, etc. ....                                          | 381,765     | 4,303,372          | 4,301,372          | 4,280,555          |
| Casuals and others and overtime .....                                                                    | \$ 296,788  |                    |                    |                    |
| Transfer from Department of Finance Vote 70 salaries, etc. ....                                          | 1,000       |                    |                    |                    |
|                                                                                                          |             | 297,788            | 389,788            | 388,031            |
| Gross salaries and Wages .....                                                                           | (1)         | 4,691,160          | 4,691,160          | 4,668,586          |
| Less—Salaries and wages chargeable to manufacturing suspense account .....                               | (34)        | 50,000             | 50,000             | 34,729             |
|                                                                                                          |             | 4,641,160          | 4,641,160          | 4,633,857          |
| A Allowances .....                                                                                       | (2)         | 7,680              | 7,680              | 7,231              |
| Lightkeepers' assistants service .....                                                                   | (4)         | 239,045            | 239,045            | 188,033            |
| B Buoy and light maintenance contracts .....                                                             | (4)         | 285,000            | 264,000            | 262,256            |
| C Other professional and special services .....                                                          | (4)         | 203,530            | 203,530            | 220,143            |
| Travelling and removal expenses .....                                                                    | (5)         | 125,000            | 128,000            | 127,933            |
| Freight, express and cartage .....                                                                       | (6)         | 51,100             | 51,100             | 36,188             |
| Postage .....                                                                                            | (7)         | 5,800              | 5,800              | 5,222              |
| Telephones and telegrams .....                                                                           | (8)         | 52,900             | 52,900             | 48,227             |
| publication of notices to mariners and list of lights .....                                              | (9)         | 21,000             | 21,000             | 17,487             |
| Advertising .....                                                                                        | (10)        | 600                | 600                | 32                 |
| Office stationery, supplies and equipment .....                                                          | (11)        | 16,600             | 20,000             | 19,254             |
| Materials and supplies .....                                                                             | (12)        | 769,000            | 773,000            | 772,513            |
| Repairs and upkeep of buildings and works .....                                                          | (14)        | 271,240            | 235,139            | 203,564            |
| D Repairs and upkeep of wharves .....                                                                    | (14)        | 27,000             | 27,000             | 25,400             |
| Rental of land .....                                                                                     | (15)        | 8,234              | 8,234              | 6,923              |
| Construction or acquisition of equipment .....                                                           | (16)        |                    | 2,500              | 2,361              |
| Repairs and upkeep of equipment .....                                                                    | (17)        | 298,000            | 298,000            | 268,187            |
| Municipal of public utility services .....                                                               | (19)        | 84,000             | 100,000            | 99,085             |
| Fee for membership in the International Association of Lighthouse Authorities (2,000 Swiss francs) ..... | (20)        | 520                | 520                | 500                |
| Fee for membership in the Permanent International Association of Navigation Congresses .....             | (20)        | 380                | 380                | 378                |
| Compensation to the widow of George E Gatzka .....                                                       | (21)        | 840                | 840                | 840                |
| Compensation to Florent Thibeault .....                                                                  | (21)        |                    | 1,200              | 1,187              |
| Unemployment insurance contributions .....                                                               | (21)        | 6,625              | 6,625              | 5,803              |
| Sundries .....                                                                                           | (22)        | 18,711             | 27,112             | 25,956             |
|                                                                                                          |             | <u>\$7,133,365</u> | <u>\$7,133,365</u> | <u>\$6,978,572</u> |

A This was provided for the payment of the following authorized allowances: a) special allowance of \$180 per annum to classified employees at Prince Rupert BC and the immediate area; b) isolated post allowances to employees of the Northwest Territories agency.

B Expenditures included payments of \$5,000 or over for the maintenance of floating aids to navigation, under contract, as follows: Murray Anderson, Burnt Church NB \$6,447; McQueen Marine Ltd, Amherstburg Ont., \$33,165; The St Lawrence Seaway Authority Sault Ste Marie Ont., \$6,564; Helgi G. Tomasson, Hecla Man., \$6,545.

C \*Contract for removal of navigation obstructions St John's: The J P Porter Co Ltd Montreal \$136,000, expenditures \$136,000 (final).

D Payments were made to the Department of Public Works.

\*Awarded through the Department of Public Works.

## COMPTES PUBLICS AVANT GLASSCO - AIDES A LA NAVIGATION

COMPTES PUBLICS, 1963-1964

Crédit 10 Aides à la navigation—Administration, fonctionnement et entretien, y compris cotisation de membres d'organismes internationaux énumérés au Budget des dépenses .....

|                                                                         |             |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Crédit 10e .....                                                        | 6,620,600   |
| Viré sur le crédit 70 du ministère des Finances, Traitements, etc. .... | 130,000     |
|                                                                         | 382,765     |
|                                                                         | 7,133,365   |
| Montant dépensé .....                                                   | \$6,978,572 |

|                                                                                                                 |             | Prévisions  | Affectations | Dépenses    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Effectif constant .....                                                                                         | \$4,011,607 |             |              |             |
| Viré sur le crédit 70 du ministère des Finances, Traitements, etc. ....                                         | 381,765     |             |              |             |
| Emplois intermittents et autres et surtemps .....                                                               | \$ 296,788  | 4,303,372   | 4,301,372    | 4,280,555   |
| Viré sur le crédit 70 du ministère des Finances, Traitements, etc. ....                                         | 1,000       |             |              |             |
|                                                                                                                 |             | 297,788     | 389,788      | 388,031     |
| Traitements et salaires bruts .....                                                                             | (1)         | 4,691,160   | 4,691,160    | 4,668,586   |
| Moins—Traitements et salaires imputables sur le compte d'ordre de fabrication .....                             | (34)        | 50,000      | 50,000       | 34,729      |
|                                                                                                                 |             | 4,641,160   | 4,641,160    | 4,633,857   |
| A Indemnités .....                                                                                              | (2)         | 7,680       | 7,680        | 7,231       |
| Services des gardiens adjoints de phares .....                                                                  | (4)         | 239,045     | 239,045      | 188,033     |
| B Contrats d'entretien des bouées et feux .....                                                                 | (4)         | 285,000     | 264,000      | 262,256     |
| C Autres services professionnels et spéciaux .....                                                              | (4)         | 203,530     | 203,530      | 220,143     |
| Frais de voyage et de déménagement .....                                                                        | (5)         | 125,000     | 128,000      | 127,933     |
| Transport: chemin de fer et camion .....                                                                        | (6)         | 51,100      | 51,100       | 36,188      |
| Afranchissement .....                                                                                           | (7)         | 5,800       | 5,800        | 5,222       |
| Téléphones et télégrammes .....                                                                                 | (8)         | 52,900      | 52,900       | 48,227      |
| Publication d'Avis aux navigateurs et de Nomenclature des feux .....                                            | (9)         | 21,000      | 21,000       | 17,487      |
| Annonces .....                                                                                                  | (10)        | 600         | 600          | 32          |
| Papeterie, matériel et accessoires de bureau .....                                                              | (11)        | 16,600      | 20,000       | 19,254      |
| Fournitures et approvisionnements .....                                                                         | (12)        | 769,000     | 773,000      | 772,513     |
| Réparation et entretien de bâtiments et ouvrages .....                                                          | (14)        | 271,240     | 235,139      | 203,564     |
| D Réparation et entretien de quais .....                                                                        | (14)        | 27,000      | 27,000       | 25,400      |
| Location de terrains .....                                                                                      | (15)        | 8,234       | 8,234        | 6,923       |
| Construction ou acquisition de matériel .....                                                                   | (16)        |             | 2,500        | 2,361       |
| Réparation et entretien du matériel .....                                                                       | (17)        | 298,000     | 298,000      | 268,187     |
| Services de ville ou d'utilité publique .....                                                                   | (19)        | 84,000      | 100,000      | 99,085      |
| Contribution à l'Association internationale des services de signalisation maritime (2,000 francs suisses) ..... | (20)        | 520         | 520          | 500         |
| Contribution à l'Association permanente internationale des congrès sur la navigation .....                      | (20)        | 380         | 380          | 378         |
| Indemnité à la veuve de George E. Gatz .....                                                                    | (21)        | 840         | 840          | 840         |
| Indemnité à Florent Thibeault .....                                                                             | (21)        |             | 1,200        | 1,187       |
| Contributions d'assurance-chômage .....                                                                         | (21)        | 6,625       | 6,625        | 5,803       |
| Divers .....                                                                                                    | (22)        | 18,711      | 27,112       | 25,956      |
|                                                                                                                 |             | \$7,133,365 | \$7,133,365  | \$6,978,572 |

A Cette affectation pourvoit au paiement des indemnités autorisées suivantes: a) indemnité spéciale de \$180 par année aux employés réguliers à Prince-Rupert (C.-B.) et la région avoisinante; b) indemnité d'isolement aux employés de l'agence des Territoires du Nord-Ouest.

B Les dépenses comprennent des paiements de \$5,000 ou plus pour l'entretien de bouées, en vertu de marchés, comme il suit: Murray Anderson, Burnt-Church (N.-B.), \$6,447; McQueen Marine Ltd, Amherstburg (Ont.), \$33,165; l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, Sault-Ste-Marie (Ont.), \$6,564; Helgi G. Tomasson, Hecla (Man.), \$6,545.

C \*Adjudication de l'enlèvement d'épaves, St-Jean (T.-N.): The J.P. Porter Co. Ltd, Montréal (P.Q.), \$136,000, dépense finale \$136,000.

D Les paiements ont été effectués au ministère des Travaux publics.

\*Adjudé par l'entremise du ministère des Travaux publics.

## DEPARTMENT OF TRANSPORT

| Vote 15 Aids to navigation—Construction or acquisition of buildings, works, land and equipment .....                                                                                                                                 |           |            | 5,320,000          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|--------------------|
| Vote 15a .....                                                                                                                                                                                                                       |           |            | 600,000            |
|                                                                                                                                                                                                                                      |           |            | <u>5,920,000</u>   |
| Expenditures.....                                                                                                                                                                                                                    |           |            | <u>\$5,648,701</u> |
|                                                                                                                                                                                                                                      | Estimates | Allotments | Expenditures       |
| Construction or acquisition of buildings, works and land ..... (13)                                                                                                                                                                  | 5,846,850 |            |                    |
| Unallotted .....                                                                                                                                                                                                                     |           | 45,000     |                    |
| Headquarters                                                                                                                                                                                                                         |           |            |                    |
| Acquisition of land .....                                                                                                                                                                                                            |           | 85,000     |                    |
| Windsor Ont—Land acquisition for harbour extension                                                                                                                                                                                   |           |            | 79,809             |
| Payments for the purchase of land were made to:<br>The Benore Land Co \$35,100; Robert Teakle<br>Gumpper \$30,500, Arsene Maisonneville, \$12,500.                                                                                   |           |            |                    |
| St John's agency                                                                                                                                                                                                                     |           |            |                    |
| Construction .....                                                                                                                                                                                                                   |           | 1,080,100  |                    |
| Agency depot, office stores and shops building .....                                                                                                                                                                                 |           |            | 1,070,500          |
| *Contract (1962-63): Seabord Construction Ltd<br>\$1,177,945, expenditure \$1,067,105, to date \$1,096,-<br>485, including holdbacks \$18,577.                                                                                       |           |            |                    |
| Items under \$5,000 .....                                                                                                                                                                                                            |           |            | 9,080              |
|                                                                                                                                                                                                                                      |           | 1,080,100  | 1,079,580          |
| Channel Head Nfld—Two single dwellings .....                                                                                                                                                                                         |           | 58,000     | 55,732             |
| Contract: J. J. Hussey Ltd \$55,200, expenditures<br>\$55,200 (final).                                                                                                                                                               |           |            |                    |
| Pass Island Nfld—Double dwelling, fog alarm build-<br>ing, storage shed, tramway, fencing and landing .....                                                                                                                          |           | 58,000     | 56,828             |
| Contract: Benson Builders Ltd \$55,648, expenditures<br>\$55,648 (final).                                                                                                                                                            |           |            |                    |
| Powles Head Nfld—Two single dwelling, storehouse<br>and fog alarm building .....                                                                                                                                                     |           | 15,000     | 7,740              |
| Contract (1962-63): J. J. Hussey Ltd \$58,240, expan-<br>ditures \$7,740, to date \$58,240 (final).                                                                                                                                  |           |            |                    |
| Ramea Nfld—Single dwelling, tramway, fencing and<br>access road .....                                                                                                                                                                |           | 43,000     | 28,824             |
| Contract: Newhook & Morgan Engineering Ltd<br>\$32,740, expenditures \$28,773 including holdbacks<br>\$1,439.                                                                                                                        |           |            |                    |
| Total, St John's agency .....                                                                                                                                                                                                        |           | 1,254,100  | 1,228,704          |
| Charlottetown agency                                                                                                                                                                                                                 |           |            |                    |
| Construction .....                                                                                                                                                                                                                   |           | 838,200    |                    |
| Agency depot, wharf reconstruction .....                                                                                                                                                                                             |           |            | 749,000            |
| Expenditures on this project to date were \$1,780,875.<br>*Architects fees and preliminary engineering<br>works: Whitman, Benn and Associates and Turn-<br>bull and Scott Ltd, Halifax, expenditures \$42,235,<br>to date \$180,774. |           |            |                    |
| *Contract (1961-62): Northern Construction Co and<br>J W Stewart Ltd, \$1,695,436, expenditures \$707,-<br>765, to date \$1,572,446 including holdbacks \$52,648.                                                                    |           |            |                    |
| Cap Norman Nfld—Fog alarm building, storage shed<br>and concrete tower .....                                                                                                                                                         |           |            | 25,577             |
| Contract: Twillingate Engineering & Construction<br>Co Ltd \$33,400, expenditures \$23,040 including<br>holdbacks \$2,304.                                                                                                           |           |            |                    |
| Cap Ray Nfld—Road diversion .....                                                                                                                                                                                                    |           |            | 26,348             |
| Contract: Pelly Enterprises Ltd. \$24,588, expendi-<br>tures \$24,588 (final) .....                                                                                                                                                  |           |            | 29,358             |
| Items under \$5,000 .....                                                                                                                                                                                                            |           | 838,200    | 830,283            |

## MINISTÈRE DES TRANSPORTS

| Crédit 15 Aides à la navigation—Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages terrains et matériel .....                                                            |            |              | 5,320,000          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|--------------------|
| Crédit 15a .....                                                                                                                                                         |            |              | 600,000            |
|                                                                                                                                                                          |            |              | <u>5,920,000</u>   |
| Montant dépensé .....                                                                                                                                                    |            |              | <u>\$5,648,701</u> |
|                                                                                                                                                                          | Prévisions | Affectations | Dépenses           |
| Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages et terrains.....                                                                                                      | (13)       | 5,846,850    |                    |
| Non-affecté .....                                                                                                                                                        |            | 45,000       |                    |
| Administration centrale                                                                                                                                                  |            |              |                    |
| Acquisition de terrains .....                                                                                                                                            |            | 85,000       |                    |
| Windsor (Ont.)—Acquisition de terrains aux fins d'agrandissement du port .....                                                                                           |            |              | 79,809             |
| Les paiements pour l'achat des terrains ont été effectués à: The Benore Land Co., \$35,100, Robert Teakle Gumpfer, \$30,500, Arsène Maisonville, \$12,500.               |            |              |                    |
| Agence de St-Jean (T.-N.)                                                                                                                                                |            |              |                    |
| Construction .....                                                                                                                                                       |            | 1,080,100    |                    |
| Dépôt de l'agence, édifice des magasins, édifices à bureaux et à ateliers .....                                                                                          |            |              | 1,070,500          |
| *Adjudication (1962-1963): Seaboard Construction Ltd, \$1,177,945, dépenses \$1,067,105, à ce jour \$1,096,485, dont des retenues de \$18,577.                           |            |              |                    |
| Entreprises inférieures à \$5,000 .....                                                                                                                                  |            |              | 9,080              |
|                                                                                                                                                                          |            | 1,080,100    | 1,079,580          |
| Channel Head (T.-N.)—Deux maisons simples .....                                                                                                                          |            | 58,000       | 55,732             |
| Adjudication: J. J. Hussey Ltd, \$55,200, dépenses (finales) \$55,200.                                                                                                   |            |              |                    |
| Pass Island (T.-N.)—maison jumelée, bâtiment de signaux de brume, hangar d'entreposage, tramway, clôture et débarcadère .....                                            |            | 58,000       | 56,828             |
| Adjudication: Benson Builders Ltd, \$55,648, dépense (finale) \$55,648.                                                                                                  |            |              |                    |
| Powles Head (T.-N.)—deux maisons simples, un entrepôt et un bâtiment de signaux de brume .....                                                                           |            | 15,000       | 7,740              |
| Adjudication (1962-1963): J. J. Hussey Ltd, \$58,240, dépenses \$7,740, à ce jour \$58,240 (finales).                                                                    |            |              |                    |
| Ramea (T.-N.)—maison simple, tramway, clôture et chemin d'accès .....                                                                                                    |            | 43,000       | 28,824             |
| Adjudication: Newhook & Morgan Engineering Ltd, \$32,740, dépense \$28,773 dont des retenues de \$1,439.                                                                 |            |              |                    |
| Total, agence de St-Jean (T.-N.) .....                                                                                                                                   |            | 1,254,100    | 1,228,704          |
| Agence de Charlottetown                                                                                                                                                  |            |              |                    |
| Construction .....                                                                                                                                                       |            | 838,200      |                    |
| Dépôt de l'agence, reconstruction du quai .....                                                                                                                          |            |              | 749,000            |
| Dépenses à ce jour \$1,780,875.                                                                                                                                          |            |              |                    |
| *Honoraires des architectes et travaux techniques préliminaires: Whitman, Benn and Associates et Turnbull and Scott Ltd, Halifax, dépense \$42,235, à ce jour \$180,774. |            |              |                    |
| *Adjudication (1961-1962): Northern Construction Co. et J. W. Stewart Ltd, \$1,695,436, dépense \$707,765, à ce jour \$1,572,446 dont des retenues de \$52,648.          |            |              |                    |
| Cap Norman (T.-N.)—bâtiment de signaux de brume, hangar d'entreposage et tour en béton .....                                                                             |            |              | 25,577             |
| Adjudication: Twillingate Engineering & Construction Co. Ltd, \$33,400, dépense \$23,040 dont des retenues de \$2,304.                                                   |            |              |                    |
| Cap Ray (T.-N.)—division de chemin .....                                                                                                                                 |            |              | 26,348             |
| Adjudication: Pelly Enterprises Ltd, \$24,588, dépenses \$24,588 (finales)                                                                                               |            |              | 29,358             |
| Entreprises inférieures à \$5,000 .....                                                                                                                                  |            | 838,200      | 830,283            |

## STATEMENT OF EXPENDITURES AND REVENUES BY AGENCIES

|                                                                                      | <u>Expenditures</u>                             |                    |                                  |                    | <u>Revenues</u>     |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|                                                                                      | Administration,<br>operation<br>and maintenance |                    | Construction and<br>improvements |                    | 1963-1964           | 1962-1963          |
|                                                                                      | 1963-1964                                       | 1962-1963          | 1963-1964                        | 1962-1963          |                     |                    |
| Headquarters—Administration ....                                                     | 219,463                                         | 207,457            | 79,809                           |                    | 3,664               | 489                |
| Agencies—                                                                            |                                                 |                    |                                  |                    |                     |                    |
| St John's .....                                                                      | 771,028                                         | 714,943            | 1,333,623                        | 366,601            | 34,607              | 43,464             |
| Charlottetown .....                                                                  | 665,276                                         | 581,425            | 1,011,687                        | 671,873            | 91,892              | 88,080             |
| Dartmouth .....                                                                      | 862,908                                         | 788,837            | 1,519,243                        | 1,140,860          | 88,916              | 53,651             |
| Saint John .....                                                                     | 652,810                                         | 609,280            | 259,687                          | 169,522            | 50,145              | 50,087             |
| Quebec .....                                                                         | 1,098,421                                       | 991,304            | 543,486                          | 875,125            | 404,341             | 339,275            |
| Sorel .....                                                                          | 406,297                                         | 373,812            | 93,453                           | 38,029             | 59,656              | 61,135             |
| Prescott .....                                                                       | 584,038                                         | 521,332            | 140,920                          | 331,413            | 292,366             | 150,226            |
| Parry Sound .....                                                                    | 510,124                                         | 483,063            | 213,186                          | 159,957            | 104,051             | 92,229             |
| Kenora (sub-agency) .....                                                            | 32,519                                          | 21,011             | 10,438                           | 11,506             | 1,228               | 2,121              |
| Selkirk (sub-agency) .....                                                           | 36,910                                          | 37,780             | 25,188                           | 7,352              | 1,035               | 1,118              |
| Victoria .....                                                                       | 617,296                                         | 560,456            | 234,908                          | 158,152            | 188,207             | 135,894            |
| Prince Rupert .....                                                                  | 311,532                                         | 266,212            | 125,118                          | 316,774            | 25,087              | 22,739             |
| Fort Smith NWT .....                                                                 | 44,484                                          | 52,052             | 57,946                           | 51,687             | 4,818               | 7,635              |
| Contributions to the International Association of Light-house Authorities .....      | 500                                             | 498                |                                  |                    |                     |                    |
| Contribution to the Permanent International Association of Navigation Congress ..... | 378                                             | 217                |                                  |                    |                     |                    |
| Removal of obstructions in navigable waters .....                                    | 139,188                                         | 13,649             |                                  |                    |                     |                    |
| Repairs and upkeep of wharves .....                                                  | 25,400                                          | 25,843             |                                  |                    |                     |                    |
|                                                                                      | <u>\$6,978,572</u>                              | <u>\$6,260,271</u> | <u>\$5,648,701</u>               | <u>\$4,298,851</u> | <u>\$1,350,013*</u> | <u>\$1,048,143</u> |

\*The principal sources of revenue were as follows: wharf rental and wharfage \$922,454 harbour dues \$332,105, sundry rentals \$66,510, sale of land \$26,994.

## ÉTAT DES DÉPENSES ET DES RECETTES PAR AGENCE

|                                                                                                              | <u>Dépenses</u>                                   |                    |                                  |                    | <u>Recettes</u>     |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|                                                                                                              | Administration,<br>fonctionnement<br>et entretien |                    | Construction et<br>améliorations |                    | 1963-1964           | 1962-1963          |
|                                                                                                              | 1963-1964                                         | 1962-1963          | 1963-1964                        | 1962-1963          |                     |                    |
| Administration centrale .....                                                                                | 219,463                                           | 207,457            | 79,809                           |                    | 3,664               | 489                |
| Agences—                                                                                                     |                                                   |                    |                                  |                    |                     |                    |
| St-Jean (T.-N.) .....                                                                                        | 771,028                                           | 714,943            | 1,333,623                        | 366,601            | 34,607              | 43,464             |
| Charlottetown .....                                                                                          | 665,276                                           | 581,425            | 1,011,687                        | 671,873            | 91,892              | 88,080             |
| Dartmouth .....                                                                                              | 862,908                                           | 788,837            | 1,519,243                        | 1,140,860          | 88,916              | 53,651             |
| Saint-Jean (N.-B.) .....                                                                                     | 652,810                                           | 609,280            | 259,687                          | 169,522            | 50,145              | 50,087             |
| Québec .....                                                                                                 | 1,098,421                                         | 991,304            | 543,486                          | 875,125            | 404,341             | 339,275            |
| Sorel .....                                                                                                  | 406,297                                           | 373,812            | 93,453                           | 38,029             | 59,656              | 61,135             |
| Prescott .....                                                                                               | 584,038                                           | 521,332            | 140,920                          | 331,413            | 292,366             | 150,226            |
| Parry-Sound .....                                                                                            | 510,124                                           | 483,063            | 213,186                          | 159,957            | 104,051             | 92,229             |
| Kenora (sous-agence) .....                                                                                   | 32,519                                            | 21,011             | 10,438                           | 11,506             | 1,228               | 2,121              |
| Selkirk (sous-agence) .....                                                                                  | 36,910                                            | 37,780             | 25,188                           | 7,352              | 1,035               | 1,118              |
| Victoria .....                                                                                               | 617,296                                           | 560,456            | 234,908                          | 158,152            | 188,207             | 135,894            |
| Prince Rupert .....                                                                                          | 311,532                                           | 266,212            | 125,118                          | 316,774            | 25,087              | 22,739             |
| Fort Smith (T.-N.-O.) .....                                                                                  | 44,484                                            | 52,052             | 57,946                           | 51,687             | 4,818               | 7,635              |
| Contribution à la Conférence<br>internationale des services de<br>signalisation maritime .....               | 500                                               | 498                |                                  |                    |                     |                    |
| Contribution versée à l'associa-<br>tion internationale per-<br>manente des congrès de navi-<br>gation ..... | 378                                               | 217                |                                  |                    |                     |                    |
| Enlèvement d'obstacles dans<br>les eaux navigables .....                                                     | 139,188                                           | 13,649             |                                  |                    |                     |                    |
| Réparation et entretien de<br>quais .....                                                                    | 25,400                                            | 25,843             |                                  |                    |                     |                    |
|                                                                                                              | <u>\$6,978,572</u>                                | <u>\$6,260,271</u> | <u>\$5,648,701</u>               | <u>\$4,298,851</u> | <u>\$1,350,013*</u> | <u>\$1,048,143</u> |

\*Principales sources de recettes: location de quais et droits de quai, \$922,454 droits portuaires, \$332,105 loyers divers, \$66,510 et vente de terrains, \$26,994.

## PUBLIC ACCOUNTS DETAILS - OPERATIONS

## Programs by Activities

(in thousands of dollars)

| Department                                            | Operating      |              | Capital        |              | Grants and Contributions |              | Total          |              |
|-------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------------------|--------------|----------------|--------------|
|                                                       | Appropriations | Expenditures | Appropriations | Expenditures | Appropriations           | Expenditures | Appropriations | Expenditures |
| HEADQUARTERS PROGRAM                                  |                |              |                |              |                          |              |                |              |
| MARINE TRANSPORTATION PROGRAM                         |                |              |                |              |                          |              |                |              |
| Administration.....                                   | 8,582          | 9,362        |                |              |                          |              | 8,582          | 9,362        |
| Terminal facilities.....                              | 1,045          | 892          | 5,600          | 11,289       |                          |              | 6,645          | 12,181       |
| Way facilities.....                                   | 111,708        | 113,142      | 39,482         | 32,246       | 2                        | 2            | 151,192        | 145,390      |
| Marine safety.....                                    | 7,465          | 6,514        | 345            | 150          | 29                       | 25           | 7,839          | 6,689        |
| Contributions to superannuation accounts.....         | 6,912          | 6,912        |                |              |                          |              | 6,912          | 6,912        |
|                                                       | 135,712        | 136,822      | 45,427         | 43,685       | 31                       | 27           | 181,170        | 180,534      |
| Less: receipts and revenues credited to the vote..... | 14,875         | 16,132       |                |              |                          |              | 14,875         | 16,132       |
|                                                       | 120,837        | 120,690      | 45,427         | 43,685       | 31                       | 27           | 166,295        | 164,402      |
| Less: receipts credited to revenue.....               |                | 174          |                |              |                          |              |                | 174          |
| Add: services provided by other departments.....      | 4,085          | 4,085        |                |              |                          |              | 4,085          | 4,085        |
| accommodation provided by this department.....        | 2,967          | 2,967        |                |              |                          |              | 2,967          | 2,967        |
| Total cost of program.....                            | 127,889        | 127,568      | 45,427         | 43,685       | 31                       | 27           | 173,347        | 171,280      |
| SURFACE TRANSPORTATION PROGRAM                        |                |              |                |              |                          |              |                |              |

## COMPTES PUBLICS — DÉTAILS DES OPÉRATIONS

## Programmes par activité

(en milliers de dollars)

|                                                                      | Fonctionnement  |                | Investissement  |               | Subventions et contributions |           | Total           |                |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|------------------------------|-----------|-----------------|----------------|
|                                                                      | Crédits alloués | Dépenses       | Crédits alloués | Dépenses      | Crédits alloués              | Dépenses  | Crédits alloués | Dépenses       |
| <b>Ministère</b>                                                     |                 |                |                 |               |                              |           |                 |                |
| <b>PROGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE</b>                        |                 |                |                 |               |                              |           |                 |                |
| <br>                                                                 |                 |                |                 |               |                              |           |                 |                |
| <b>PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU</b>                              |                 |                |                 |               |                              |           |                 |                |
| Administration . . . . .                                             | 8,582           | 9,362          |                 |               |                              |           | 8,582           | 9,362          |
| Installation portuaires . . . . .                                    | 1,045           | 892            | 5,600           | 11,289        |                              |           | 6,645           | 12,181         |
| Installations relatives aux routes maritimes . . . . .               | 111,708         | 113,142        | 39,482          | 32,246        | 2                            | 2         | 151,192         | 145,390        |
| Sécurité maritime . . . . .                                          | 7,465           | 6,514          | 345             | 150           | 29                           | 25        | 7,839           | 6,689          |
| Contribution aux comptes de pension de retraite . . . . .            | 6,912           | 6,912          |                 |               |                              |           | 6,912           | 6,912          |
|                                                                      | 135,712         | 136,822        | 45,427          | 43,685        | 31                           | 27        | 181,170         | 180,534        |
| <i>Moins:</i> produits et recettes à valoir sur le crédit . . . . .  | 14,875          | 16,132         |                 |               |                              |           | 14,875          | 16,132         |
|                                                                      | 120,837         | 120,690        | 45,427          | 43,685        | 31                           | 27        | 166,295         | 164,402        |
| <i>Moins:</i> produits portés en recettes . . . . .                  |                 | 174            |                 |               |                              |           |                 | 174            |
| <i>À ajouter:</i> services fournis par d'autres ministères . . . . . | 4,085           | 4,085          |                 |               |                              |           | 4,085           | 4,085          |
| locaux fournis par le ministère . . . . .                            | 2,967           | 2,967          |                 |               |                              |           | 2,967           | 2,967          |
| <b>Coût total du programme . . . . .</b>                             | <b>127,889</b>  | <b>127,568</b> | <b>45,427</b>   | <b>43,685</b> | <b>31</b>                    | <b>27</b> | <b>173,347</b>  | <b>171,280</b> |

## PUBLIC ACCOUNTS - CAPITAL DETAILS

## CONSTRUCTION AND ACQUISITION

32-59

| Location, contractor and project                                                               | Amount of Contract | Year of contract | 1974-75 Estimates | 1974-75 Expenditures | Expenditures to date |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
|                                                                                                | \$                 |                  | \$                | \$                   | \$                   |
| <b>TRANSPORT-Continued</b>                                                                     |                    |                  |                   |                      |                      |
| <b>MARINE SERVICES</b>                                                                         |                    |                  |                   |                      |                      |
| <i>Newfoundland</i>                                                                            |                    |                  |                   |                      |                      |
| Argentina New-Lab Pre-Engineered Structures Ltd . . . . .                                      | 116,404            | 1974-75          | 116,404           | 111,904              | 111,904              |
| Come-By-Chance-Decca Radar Canada (1967) Ltd Harbour radar surveillance system<br>Corner Brook | 933,460            | 1973-74          | 688,607           | 688,607              | 923,894              |
| *Foundation Maritime                                                                           |                    |                  |                   |                      |                      |
| Transit shed extension . . . . .                                                               | 777,096            | 1974-75          | 625,112           | 625,112              | 625,112              |
| <i>Stephenville</i>                                                                            |                    |                  |                   |                      |                      |
| *J P Porter Co Ltd                                                                             |                    |                  |                   |                      |                      |
| **Harbour improvements . . . . .                                                               | 1,236,174          | 1972-73          | 135,542           | 135,542              | 1,236,174(f)         |
| <i>St Barbe</i>                                                                                |                    |                  |                   |                      |                      |
| *Power Construction Ltd                                                                        |                    |                  |                   |                      |                      |
| **Wharf reconstruction . . . . .                                                               | 284,202            | 1973-74          | 107,174           | 107,174              | 284,202(f)           |
| <i>St John's</i>                                                                               |                    |                  |                   |                      |                      |
| Canadian National Railways                                                                     |                    |                  |                   |                      |                      |

32-70

PUBLIC ACCOUNTS, 1974-75

## Payments of \$5,000 or over for Land and Buildings-Continued

| Pavce                                       | Location     | Authority | Amount |
|---------------------------------------------|--------------|-----------|--------|
|                                             |              |           | \$     |
| <b>TRANSPORT</b>                            |              |           |        |
| <b>Department</b>                           |              |           |        |
| <b>HEADQUARTERS PROGRAM</b>                 |              |           |        |
| <i>Ontario</i>                              |              |           |        |
| Nemrac Development Ltd . . . . .            | Cornwall Ont | TB 726540 | 5,740  |
| <b>MARINE SERVICES</b>                      |              |           |        |
| <i>Quebec</i>                               |              |           |        |
| Villa Manrese et Notaire P Lesage . . . . . | St Nicholas  | TB 725077 | 49,000 |
| Charles Bouffard, John Little et Notaire    |              |           |        |
| P Lesage . . . . .                          | St-Nicholas  | TB 725077 | 11,362 |

32-76

PUBLIC ACCOUNTS, 1974-75

## Construction and Acquisition of Machinery and Equipment-Continued

|                                     | Amount     |
|-------------------------------------|------------|
|                                     | \$         |
| <b>TRANSPORT</b>                    |            |
| <b>Department</b>                   |            |
| <b>HEADQUARTERS PROGRAM</b>         |            |
| Furniture and furnishings . . . . . | 19,065     |
| Office equipment . . . . .          | 93,797     |
| Other equipment . . . . .           | 27,081     |
|                                     | 139,943    |
| <b>MARINE SERVICES</b>              |            |
| Aircraft equipment . . . . .        | 1,175,732  |
| Construction equipment . . . . .    | 445,334    |
| Furnishings . . . . .               | 388,240    |
| Maintenance equipment . . . . .     | 658,887    |
| Marine equipment . . . . .          | 13,114,705 |
| Scientific equipment . . . . .      | 2,703,035  |
| Transportation equipment . . . . .  | 425,808    |
|                                     | 18,911,741 |

## VENTILATION DES COMPTES PUBLIC - CAPITAL

32-68

COMPTES PUBLICS 1974-1975

## SOLICITEUR GÉNÉRAL—Fin

| Lieu, entrepreneur et projet                   | Montant<br>de l'adju-<br>dication | Année<br>de l'adju-<br>dication | Prévisions<br>1974-1975 | Dépenses<br>1974-1975 | Dépenses<br>à ce jour |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                                | \$                                |                                 | \$                      | \$                    | \$                    |
| PROGRAMME DES SERVICES MARITIMES               |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| <i>Terre-Neuve</i>                             |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| Argentina                                      |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| New-Lab Pre-Engineered Structures Ltd.....     | 116,404                           | 1974-1975                       | 116,404                 | 111,904               | 111,904               |
| Come By Chance                                 |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| Decca Radar Canada (1967) Ltd                  |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| Système de surveillance portuaire (radar)..... | 933,460                           | 1973-1974                       | 688,607                 | 688,607               | 923,894               |
| Corner Brook—*Foundation Maritime              |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| Agrandissement du hangar de transit.....       | 777,096                           | 1974-1975                       | 625,112                 | 625,112               | 625,112               |
| Stephenville                                   |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| *J P Porter Co Ltd                             |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| **Améliorations portuaires.....                | 1,236,174                         | 1972-1973                       | 135,542                 | 135,542               | 1,236,174(f)          |
| St Barbe                                       |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| *Power Construction Ltd                        |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| **Reconstruction du quai.....                  | 284,202                           | 1973-1974                       | 107,174                 | 107,174               | 284,202(f)            |
| Saint-Jean                                     |                                   |                                 |                         |                       |                       |
| Chemins de fer nationaux du Canada             |                                   |                                 |                         |                       |                       |

32-80

COMPTES PUBLICS 1974-7

## Paiements de \$5,000 ou plus pour terrains et bâtiments—Fin

| Bénéficiaire                                                | Description et emplacement | Autorisation   | Montant |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------|---------|
|                                                             |                            |                | \$      |
| TRANSPORTS                                                  |                            |                |         |
| Ministère                                                   |                            |                |         |
| PROGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE                      |                            |                |         |
| <i>Ontario</i>                                              |                            |                |         |
| Nemrac Development Ltd.....                                 | Cornwall (Ont).....        | CT 726540..... | 5,740   |
| SERVICES MARITIMES                                          |                            |                |         |
| <i>Québec</i>                                               |                            |                |         |
| Villa Manrese et Notaire P Lesage.....                      | St-Nicholas.....           | CT 725077..... | 49,000  |
| Charles Bouffard, John Little et No-<br>taire P Lesage..... | St-Nicholas.....           | CT 725077..... | 11,362  |

## CONSTRUCTION ET ACQUISITION DE TERRAINS, BÂTIMENTS, OUVRAGES, MACHINES ET MATÉRIEL 32-87

## Construction et acquisition de machine et de matériel—Suite

|                                        | Montant    |
|----------------------------------------|------------|
|                                        | \$         |
| TRANSPORTS                             |            |
| Ministère                              |            |
| PROGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE |            |
| Mobilier et fournitures.....           | 19,065     |
| Matériel de bureau.....                | 93,797     |
| Autre matériel.....                    | 27,081     |
|                                        | 139,943    |
| SERVICES MARITIMES                     |            |
| Outils d'aéronefs.....                 | 1,175,732  |
| Matériel de construction.....          | 445,334    |
| Fournitures.....                       | 388,240    |
| Matériel d'entretien.....              | 658,887    |
| Matériel maritime.....                 | 13,114,705 |
| Matériel scientifique.....             | 2,703,035  |
| Matériel de transport.....             | 425,808    |
|                                        | 18,911,741 |







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48

Tuesday, March 16, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

241 X 16  
1711  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 48

Le mardi 16 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon.

### CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)  
Côté

Darling  
Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, March 16, 1976:

Mr. Halliday replaced Mr. Oberle.  
Mr. Friesen replaced Mr. Darling.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 16 mars 1976:

M. Halliday remplace M. Oberle.  
M. Friesen remplace M. Darling.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 16, 1976  
(62)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Friesen, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Lachance and Robinson.

*Witnesses: From the Treasury Board Secretariat:* Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary, Program Branch; Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch. *From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From Executive Interchange:* Mr. P. Lafferty, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975—Estimates and Public Accounts (Chapter II).

The Chairman read a letter dated March 10, 1976 received from the Secretary of the Treasury Board.

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974 the following documents are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Letter dated March 10, 1976 from the Secretary of the Treasury Board and attached entitled:

1975 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
PARAGRAPHS WHERE CORRECTIVE ACTION HAS  
BEEN INSTIGATED

(See Appendix "MMM");

(Later)—A statement prepared for the President of the Treasury Board entitled:

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY—  
TIER II

(See Appendix "NNN").

Debate arose thereon,

And debate continuing,

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 MARS 1976  
(62)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Friesen, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Lachance et Robinson.

*Témoins: Du Secrétariat du Conseil du trésor:* M. B. A. MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes, M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Division de l'administration financière, *Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *De l'Executive Interchange:* M. P. Lafferty, directeur exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de la gestion et du contrôle financier (Partie X) du rapport de l'Auditeur général, pour l'année financière terminée le 31 mars 1975. Budget des dépenses et Comptes publics (chapitre II).

Le président fait lecture d'une lettre du 10 mars 1976 du secrétaire du Conseil du Trésor.

Conformément à une motion adoptée, lors d'une séance du 9 octobre 1974, les documents suivants sont joints aux procès-verbaux et témoignages de ce jour:

Lettre du 10 mars 1975 provenant du secrétaire du Conseil du trésor et le document ci-joint intitulé:

1975—RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL  
PARAGRAPHS AU SUJET DESQUELS DES MESURES  
CORRECTRICES ONT ÉTÉ  
SIGNALÉES AU PRÉSIDENT DU COMITÉ DES  
COMPTES PUBLICS

(Voir Appendice «MMM»);

(ultérieurement)—Un rapport préparé par le président du Conseil du Trésor intitulé:

RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL  
ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE  
FINANCIERS—TIERS II

(Voir Appendice «NNN»).

Le débat s'engage;

Le débat se poursuit;

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

J. H. Bennett

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 16, 1976.

• 1107

[Text]

The Chairman: Gentlemen will you please come to order. Our quorum as you know is 11, but in our organization meeting the Chairman has been authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, so long as there be at least four members present and that both government and opposition members are present. We now qualify.

As I mentioned at our meeting last Thursday, at our meeting today we will carry on consideration of the Auditor General's Report and deal with Part X, Financial Management and Control Study. Today, we will resume consideration of the topic, "The Estimates and Public Accounts", Chapter II, on page 93 of the Auditor General's Report.

Last Thursday, we heard statements from the Auditor General, Mr. Lafferty of Executive Interchange and Mr. Ross of the Interdepartmental Committee on the recommendations the Financial Management and Control Study made with respect to the "Estimates and Public Accounts". Today, we will hear representatives from the Treasury Board Secretariat on the same subject.

However, before we commence I will read you a letter I received from Mr. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board as to his not being able to attend today's meeting, and have the Clerk pass out copies of his letter.

Dear Mr. Crouse:

I understand that the Public Accounts Committee has asked that representatives of the Treasury Board Secretariat appear as witnesses on Tuesday, March 16, 1976.

Because I have a conflicting, and important, long-standing commitment, I would be grateful if Messrs. B. MacDonald and S. Mensforth, respectively Deputy Secretaries of the Program and Financial Administration Branches, could appear as witnesses representing the Secretariat. Mr. Osbaldeston.

I replied:

I have noted that it is not possible for you to appear as a witness at our meeting on Tuesday, March 16th due to a long-standing commitment, which I am sure will be acceptable to the Committee.

We will look forward to meeting with Messrs. MacDonald and S. Mensforth, who will be present as witnesses, representing the Secretariat.

I also have available, in English and in French, a letter received from Mr. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board.

And I will read the letter and table, with your agreement, the paragraphs indicating where corrective action has been taken on the 1975 report of the Auditor General:

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 mars 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, voulez-vous s'il vous plaît rétablir l'ordre. Vous savez que notre quorum est de 11; mais, lors de notre réunion d'organisation, le président a été autorisé à convoquer des séances pour recevoir et imprimer des témoignages lorsque le quorum faisait défaut, pourvu qu'il y ait au moins quatre membres présents et que le gouvernement au pouvoir et l'opposition soient représentés. Nous sommes donc en règle.

Comme je l'ai mentionné, lors de notre réunion de jeudi dernier, nous allons mettre en délibération aujourd'hui la partie X du rapport de l'Auditeur général: Étude de la gestion et du contrôle financiers. Nous allons continuer aujourd'hui l'examen du Budget des dépenses et des Comptes publics, chapitre II, page 99 du rapport de l'auditeur général.

Jeudi dernier, nous avons entendu l'auditeur général, M. Lafferty d'Exécutif Interchange, et M. Ross, du comité interministériel, relativement aux recommandations de l'étude de la gestion et du contrôle financiers du Budget et des Comptes publics. Aujourd'hui, nous entendrons des représentants du secrétariat du Conseil du trésor traitant de la même question.

Toutefois, avant de commencer, je vais vous lire une lettre que j'ai reçue de M. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor, qui vous prie de l'excuser de ne pouvoir assister à la séance d'aujourd'hui. J'ai demandé au greffier d'en distribuer des exemplaires.

Monsieur,

J'ai connaissance que le Comité des Comptes publics a demandé que des représentants du secrétariat du Conseil du trésor comparaissent comme témoins le mardi 16 mars 1976.

Par suite d'un conflit avec un engagement de première importance, je serai reconnaissant à MM. B. MacDonald et S. Mensforth, respectivement sous-secrétaire des programmes et de la Direction de l'administration financière, de bien vouloir se présenter comme témoins du secrétariat. M. Osbaldeston.

Voici ce que j'ai répondu:

J'observe que vous ne pourrez comparaître comme témoin à notre séance du mardi 16 mars, à cause d'un engagement antérieur, et je suis persuadé que le Comité vous en excusera.

Nous entendrons avec intérêt MM. MacDonald et S. Mensforth comme témoins représentant le secrétariat.

J'ai aussi en main la version en anglais et en français d'une lettre reçue de M. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor.

Je vais lire la lettre et consigner, si vous le voulez bien, les paragraphes indiquant où les correctifs ont été apportés au rapport de 1975 de l'auditeur général:

[Texte]

[Interprétation]

• 1110

Dear Mr. Crouse:

The purpose of this letter is to advise you of the actions reported to Treasury Board by departments on some of the matters raised in the 1975 Report of the Auditor General. This is to facilitate the work of your Committee in its review of that report.

I am pleased to advise that actions have been instigated to resolve matters raised in 31 of the paragraphs contained in the main report. Appendix I explains the nature of the problems and briefly outlines the departmental actions. In this tabulation we have included paragraphs where the action instigated by the departments is not necessarily complete, but where it should be possible for the Auditor General during fiscal year 1976-77 to confirm that the problems have been resolved.

Appendix II identifies 8 paragraphs where the problems listed were considered during the Study of the Accounts of Canada which was recently completed by the Treasury Board, the Department of Finance and the Department of Supply and Services. Following your Committee's review of the study report it is now anticipated that we will be able to satisfactorily resolve these matters.

There are 12 paragraphs where it will not be possible at this time to determine whether the action which has been initiated has resolved the problems or where the action required is not readily discernible. We will continue our work with the objective of taking remedial action where necessary.

In Part X of the 1975 main Report the Auditor General refers to a number of recommendations concerning financial management and controls on a government-wide basis contained in Chapters I to X inclusive of the Supplement to the Annual Report. These recommendations have significant bearing on the manner in which the financial administration function of the federal government is organized and on the procedures and practices followed. I have not covered these recommendations in this letter since I would prefer to discuss them during my appearances as a witness before the Public Accounts Committee.

The remaining paragraphs in the main Report are introductory or general comments where no action appears to be required.

We have forwarded a copy of this letter with appendices to the Auditor General and have requested his confirmation that the matters dealt with in his Report have been summarized adequately in the appendices. He has so confirmed.

I trust that this information will be useful to you and your Committee in reviewing the 1975 Report of the Auditor General.

Gentlemen, there are 13 pages in all of paragraphs indicating where corrective action has been instigated and, rather than read all these into the record, have I your permission to attach these as appendices in English and in French to the Minutes of today's meeting?

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer des mesures que les ministères ont signalées au Conseil du trésor au sujet des questions soulevées dans le Rapport de l'auditeur général pour 1975. Ces renseignements, je l'espère, vous faciliteront la tâche, le Comité que vous présidez ayant été chargé d'examiner ce rapport.

Il me fait plaisir de vous annoncer que des mesures ont été prises pour résoudre les questions soulevées dans 31 des paragraphes que contient le rapport principal. L'annexe I explique la nature des problèmes et décrit brièvement quelles mesures ont été prises. Notre relevé tient compte des questions toujours en litige qui seront vraisemblablement résolues par les ministères. Dans tous ces cas, l'auditeur général pourra, au cours de l'année financière 1976-1977, confirmer que les problèmes soulevés ont été résolus.

L'annexe II identifie 8 paragraphes qui renferment des problèmes considérés au cours de l'Étude des comptes du Canada, qui a été complétée récemment par le Conseil du trésor, le ministère des Finances et le ministère des Approvisionnements et Services. Suite à l'examen par votre comité du rapport de l'Étude, on espère maintenant être capable de résoudre ces questions d'une façon satisfaisante.

Pour 12 des paragraphes, il est impossible de déterminer à l'heure actuelle si les mesures amorcées résoudront les problèmes, ou encore de fixer les mesures à prendre. Nous poursuivons nos analyses en vue de faire toute rectification nécessaire.

Dans la partie X du rapport principal pour 1975, l'auditeur général se reporte à un nombre de recommandations sur la gestion et les contrôles financiers, dans l'ensemble de l'administration fédérale, recommandations contenues dans les chapitres I à X inclusivement du Supplément au Rapport annuel. Ces recommandations influent sur l'organisation de la fonction administrative financière du gouvernement fédéral et sur les pratiques acceptées. Je préfère en discuter au moment de ma comparution devant le Comité des comptes publics.

Quant aux autres paragraphes dans le rapport principal, ils contiennent des remarques préliminaires ou d'ordre général, et ne semblent nécessiter aucune mesure rectificative.

Lui ayant soumis une copie de cette lettre et des annexes, l'auditeur général a pu attester que les annexes résument de façon adéquate les questions soulevées dans son rapport.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, à vous et à votre comité, lorsque vous étudierez le rapport de l'auditeur général pour 1975.

Messieurs, il y a 13 pages de paragraphes correctifs et, plutôt que de tout lire, me permettez-vous d'annexer ces appendices en anglais et en français aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui?

[Text]

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

I would now introduce Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary of the Program Branch, Mr. Mensforth, Deputy Secretary of the Financial Administration Branch, and I would invite Mr. Mensforth to make any statement that he may have to the Committee at the present time.

Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board Secretariat): During your last meeting you asked us to produce for you qualification to the two recommendations that were being discussed and we have supplied to the Clerk of the Committee our qualification to the recommendation 10.6 which speaks of a comprehensive study of the form of the estimates.

Mr. MacDonald and I would be prepared to answer any questions that you may have, either on this qualified agreement or on the presentation that was made by the Auditor General and his representatives during last Thursday's meeting.

The Chairman: Thank you, Mr. Mensforth. Gentlemen, the meeting is open to questions. Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I would like to preface my questions by saying that I regret very much having missed the last two meetings in that I consider them probably the most important that we have had in these series.

May I refer to exhibit B-3 tabled at the last meeting and paragraph 2.16 of the Auditor General's report where it says:

the vote wordings contained in such acts are standardized and uninformative, and lack the certainty characteristic of well-drafted law.

I am wondering if I could ask the Treasury Board how they plan to improve vote wordings so that Parliament's fundamental right to appropriate funds for specific purposes will again become an effective instrument for Parliamentary control?

Mr. B. A. MacDonald (Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat): Mr. Chairman, if I might answer that.

The Chairman: Yes, Mr. MacDonald.

• 1115

Mr. MacDonald: Mr. Chairman, the underlying concept of the vote wording in the estimates and eventually in the Appropriation Act is that in most cases there is program legislation that stands behind the vote wording. I was looking up in the revised statutes the number of acts that apply to the Department of Agriculture, for instance, and there are in excess of 20 of them. The wordings that appear in the estimates will refer to operating expenditures, capital expenditures or program expenditures for grants, and contribution expenditures relative to programs that find their parliamentary authorization in this program legislation.

I might give a few further illustrations. There are subsidies paid by the Department of Transport on ferry services that operate off the East Coast. There is a requirement under the British North America Act and the terms of union with Newfoundland that there shall be, between Newfoundland and the mainland and Prince Edward Island and the mainland, a ferry service run at rates which

[Interpretation]

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, messieurs.

Je vais maintenant présenter M. D.A. MacDonald, sous-secrétaire de la Direction des programmes, et M. Mensforth, sous-secrétaire de la Direction de l'administration financière; et je vais inviter M. Mensforth à faire une déclaration, s'il a un exposé quelconque à présenter au Comité maintenant.

M. S. Mensforth (Sous-secrétaire, Direction de l'administration financière, Secrétariat du Conseil du trésor): Au cours de votre dernière séance, vous nous avez demandé, comme supplément aux deux recommandations qui étaient alors à l'étude, l'information que nous avons fournie au greffier du Comité concernant la recommandation 10.6 qui englobe l'ensemble du budget.

M. MacDonald et moi-même sommes prêts à répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser, soit sur cet accord provisoire ou sur l'exposé de l'auditeur général et de ses représentants au cours de la séance de jeudi dernier.

Le président: Merci, monsieur Mensforth. Messieurs, M. Huntington va commencer l'interrogatoire.

M. Huntington: Monsieur le président, j'aimerais, comme avant-propos aux questions que j'ai à poser, vous dire combien je regrette de n'avoir pu assister aux deux dernières séances, que j'estime être parmi les plus importantes de la série.

Me permettez-vous de rappeler l'exhibit B-3, déposé lors de la dernière séance, et le paragraphe 2.16 du rapport de l'auditeur général ainsi conçu:

Le libellé des crédits qui figure dans ces lois est stéréotypé et offre peu d'information; il n'a pas la précision caractéristique d'une loi bien rédigée.

Je me demande si je pourrais demander au Conseil du trésor de quelle manière il compte améliorer le libellé des crédits de façon que le droit fondamental du Parlement à l'affectation des sommes à des fins particulières redevienne un instrument efficace de contrôle?

M. B.A. MacDonald (Sous-secrétaire, Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du trésor): Monsieur le président, si vous voulez bien me permettre de répondre.

Le président: Oui, monsieur MacDonald.

M. MacDonald: Monsieur le président, la description d'un crédit figurant au Budget des dépenses et, éventuellement, à la Loi portant affectation de crédits, sous-entend, dans la plupart des cas, qu'il existe déjà une loi à cet égard. J'ai consulté les Statuts révisés afin de savoir combien de lois s'appliquent au ministère de l'Agriculture, par exemple, et j'ai découvert qu'il y en a plus de 20. Les descriptions figurant dans le Budget des dépenses ont trait aux frais d'exploitation, aux frais de premier établissement ou aux subventions accordées dans le cadre de certains programmes, ainsi qu'aux dépenses relatives aux programmes autorisés par le Parlement en vertu de cette loi.

Permettez-moi de vous donner d'autres exemples. Le ministère des Transports verse des subventions aux services de traversiers de la côte est. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ainsi que les conditions d'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération exigent qu'il y ait, entre Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le reste du pays, un service de traversiers fonctionnant à des tarifs

## [Texte]

pertain if in fact there were a rail service. So that is, as it were, what I might call program legislation in that case. In the Appropriation Act—and in the estimates, if you like—Parliament is asked to appropriate the money for that program. It is not asked to authorize that program since it has already been authorized. Similarly, under the Manpower Training Program of the government, the utilization and development of manpower allowances are paid and there is an Adult Occupational Training Act which says that the Minister may pay allowances under certain conditions and within certain limits, and it prescribes a formula by which these allowances may be increased as changes take place in, I think, a salaries and wages index. The estimates then ask Parliament to provide the money relative to those allowances.

So the vote wordings in almost every case are not meant to designate the specific purposes for which the money has been appropriated; other legislation does that. If you took the Treasury Board itself as a department rather than as a regulatory agency, the Financial Administration Act details in a number of sections the duties and powers of the Treasury Board, and mentions that the Board may retain such officers and employees as are necessary for the conduct of its business. In the estimates, Parliament is simply asked for program expenditures for the Treasury Board, because in no sense is the Appropriation Act itself attempting to designate the purposes for which Treasury Board is set up.

Perhaps I should give one exception. Upon occasion, there are in vote wordings additional words to seek specific program authority to do things that are lacking in the legislation. There are a few programs, particularly some in the Department of Industry, Trade and Commerce and our external aid program, to take examples, that essentially rely on no other legislative authority than the authority of the estimates. You will also find, I think, in the Department of Indian Affairs and Northern Development that the vote wordings tend to be very extensive to make up for what I might call deficiencies in the legislation with regard to the programs as they presently exist.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Perhaps my listening ability is weak, and I am again trying to become familiar with the thread of the proceedings that happened last week when I was away, but the answer, with all due respect, Mr. Chairman, has left me as confused as I was. I am searching for a vote wording that will make it easier for the person on the street, like myself, the person that is elected to Parliament, to understand and follow through and control the whole procedure. As we look at some of the examples that are attached to the minutes of the meeting of March 11 we see vote wordings that... Just take, for example, External Affairs, where we are dealing with \$480,900,000 under Vote 30. Really, how can a member of Parliament with the workload that he has upon him follow through that kind of vote wording there? Another one, Vote 25, Canadian International Development Agency—Operating expenditures, \$21,277,000. What does that tell a member of Parliament with the limited time he has if he has to go back and has nothing to refer to in the way of a continuity through the whole system.

## [Interprétation]

analogues à ceux du service ferroviaire. Dans ce cas, la Loi est bien à l'origine du programme. En vertu de la Loi portant affectation de crédits—et du Budget, si vous voulez,—on demande au Parlement d'affecter les sommes nécessaires à ce programme. On ne lui demande pas d'autoriser le programme puisque c'est déjà fait. Ainsi, dans le cadre du programme de formation de la main-d'œuvre du gouvernement, l'utilisation et l'affectation des allocations de la main-d'œuvre sont payées, et la Loi sur la formation professionnelle des adultes stipule que le ministre peut verser des allocations sous certaines réserves et dans certaines limites, et elle prescrit ensuite une formule afin d'augmenter ces allocations au fur et à mesure que des changements se produisent, c'est-à-dire une indexation des salaires. Dans le budget, on demande ensuite au Parlement de prévoir les fonds relatifs à ces allocations.

Ainsi, dans presque chaque cas, la description du crédit ne désigne pas les buts précis dans lesquels les sommes ont été affectées; cela se fait en vertu d'une autre loi. En ce qui concerne le Conseil du trésor, à titre de service plutôt que d'organisme réglementaire, de nombreux articles de la Loi sur l'administration financière exposent, de façon détaillée, ses devoirs et ses pouvoirs, et elle stipule en outre que le Conseil peut embaucher les fonctionnaires et les employés qui lui sont nécessaires. Dans le budget, on demande simplement au Parlement de financer les programmes du Conseil du trésor, puisque la Loi portant affectation de crédits ne tente aucunement d'indiquer quels sont les buts visés par le Conseil du trésor.

Il y a cependant une exception. Parfois, la définition des crédits comporte des expressions supplémentaires demandant des pouvoirs qui ne sont pas conférés en vertu de la Loi, afin de permettre l'accomplissement de tâches précises. Quelques programmes, notamment au ministère de l'Industrie et du Commerce, ainsi que notre programme d'aide extérieure, par exemple, dépendent essentiellement du budget. Vous verrez également que sous la rubrique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la définition des crédits est très longue, car elle tente de combler certaines lacunes dans la Loi, à l'égard des programmes actuels.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je n'ai peut-être pas bien compris, et j'essaie encore une fois de me familiariser avec le sujet dont on a discuté la semaine dernière alors que j'étais absent, mais cette réponse, monsieur le président, ne m'a aucunement éclairé. J'essaie d'arriver à une description du crédit qui permettra à l'homme de la rue, comme moi, qui est élu au Parlement, de comprendre, de suivre et de contrôler tout le processus. Si nous jetons un coup d'œil aux exemples annexés au procès-verbal de la réunion du 11 mars, nous voyons certaines descriptions de crédits qui... Prenons, par exemple, la somme de \$480,900,000, au crédit 30, sous la rubrique des Affaires extérieures. Comment croyez-vous qu'un député surchargé de travail puisse comprendre de quoi il s'agit? Il y a encore le crédit 25, sous la rubrique de l'Agence canadienne de développement international—Frais d'exploitation, \$21,277,000. Qu'est-ce que cela signifie pour un député dont le temps est très limité et qui ne trouve aucune continuité dans tout le système?

[Text]

[Interpretation]

• 1120

I think what we are searching for here is a more explicit vote wording. I think there are examples of wordings and controls and detail that were submitted as far back as Glassco in 1962 that were explicit about the use of the vote. Why have we removed ourselves from that type of detail for the member of Parliament?

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** Mr. Chairman, if I could answer specifically the question that you have to do with those particular vote wordings, and if I were to refer you to the estimates presentation that explains the two votes, Vote 25 and Vote 30—I guess they are still called that—for the Canadian International Development Agency, the estimates with respect to Vote 30, which is the grants and contributions vote, provide a very extensive listing, running to a page and a half, of the specific purposes for which these grants are provided. There are for instance, the grants for the United Nations Development Program, the United Nations Children's Fund, specific amounts, that are being included under that vote heading.

I might point out as well that it is the convention of this system that the wordings in the grants table are considered to be of legislative effect. It is, I believe, a longstanding convention, supported by this Committee on other occasions, that it is in the nature of grants that the wordings of grants in the estimates are a specific extension of the law rather than an informative extension as so much else is. So I believe there is considerable explanation as to the purposes of that particular grants vote in the estimates.

With respect to the operations vote, there is a breakdown that shows the amount that is to be provided for the various objects, that is, for salaries, for transportation, information, professional services, utilities, materials and supplies. There is over and above that a breakdown of the manpower, then there is some descriptive material in the estimates explaining activities and then a presentation, under the headings of Operating, Capital, Grants and Contributions, for each activity. So that if we are talking in one case about the sheer material that attempts to explain what the votes are for, this is not in the vote wording but is part of the estimates.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** We move from the estimates now to the vote wording, and now how do we move to an effective overview of how well and how well controlled and how well expended was that vote back to the estimates?

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** I think the present system, Mr. Chairman, allows for the review of these estimates in front of committees in the first instance, and then a review by this Committee after the fact, asking whatever questions they will of departments.

I think, if I might just take a moment, the estimates at present are conceived of, and I think always have been, as a proposal by the Executive to Parliament for expenditures in the subsequent year. In the estimates nowadays, I think something in the order of close to 60 per cent of the total of payments are under continuing statutes—old age security, family allowances, public debt charges. On these Parliament, in a sense, has had its say in a very specific way and laid down the conditions of payment. The other about 40 per cent it is proposed be provided for through appropriate

Il faudrait décrire les crédits de façon beaucoup plus explicite, comme à l'époque du rapport Glassco, en 1962. Pourquoi ne pas fournir ces explications détaillées aux députés?

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, puis-je répondre à la question qui a trait à la description des crédits? Vous verrez qu'il y a, dans le budget, une explication des crédits 25 et 30—j'imagine qu'ils s'intitulent toujours ainsi—sous la rubrique de l'Agence canadienne de développement international. La description du crédit 30, lui a trait aux subventions et aux contributions, prévoit une liste d'une page et demie très détaillée des objectifs précis de ces subventions. Par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, c'est-à-dire des sommes précises, figurent sous cette rubrique.

En outre, il est convenu que les définitions figurant au tableau des subventions sont déjà autorisées en vertu d'une loi. Il est depuis longtemps établi, et ce comité a déjà manifesté son accord, que la description des subventions dans le budget est une extension précise de la loi plutôt qu'un renseignement. Je suis donc d'avis que ce crédit du budget relatif aux subventions est très bien expliqué.

En ce qui concerne le crédit d'exploitation, un tableau indique les sommes qui seront consacrées à diverses fins, c'est-à-dire les salaires, le transport, l'information, les services professionnels, les services d'utilité publique, les fournitures et les approvisionnements. Il y a, en outre, une ventilation de la main-d'œuvre ainsi que des diverses activités, puis un exposé sur chacune de ces activités intitulées Fonctionnement, Capital, Subventions et Contributions. Ainsi, si l'on veut parler simplement des explications des crédits, cela ne se trouve pas dans la description même des crédits mais dans tout le budget.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Nous passons maintenant du budget à la description des crédits, et comment pouvons-nous examiner de façon efficace si ce crédit a été bien contrôlé et bien dépensé?

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Dans le cadre du système actuel, monsieur le président, il est possible d'examiner le budget devant des comités, en première instance, et ensuite, devant ce comité qui posera toutes les questions qu'ils voudra aux ministères.

On a toujours considéré le budget comme une proposition que fait le pouvoir exécutif au Parlement au sujet des dépenses de l'année suivante. Si je ne me trompe, environ 60 p. 100 des paiements totaux prévus au budget d'aujourd'hui relèvent de lois telles que la Loi sur la sécurité de la vieillesse ou la Loi sur les allocations familiales ainsi que d'intérêts sur la dette publique. Dans ces domaines, le Parlement a un pouvoir d'intervention précis et peut définir les conditions de paiement. Pour les autres 40 p. 100, on propose d'en autoriser la dépense par l'intermédiaire de

[Texte]

tion acts. The document is a resource allocation document and a proposal to Parliament in the first instance. As I understand the mechanism, the initial possibility for inquiry by Parliament under current rules is of course, as you know better than I, in the estimates committees; the after-the-fact review, as I would also understand it, is in the reports of the Auditor General followed by the reviews of this Committee.

The Chairman: Mr. Huntington.

• 1125

**Mr. Huntington:** The point is that attending these estimates committees, to me, is not getting at the heart of Parliamentary control. The time limits that are upon us—the 10-minute limits and the rush to get things through by a certain date—all add to the confusion and the impotency of a member of Parliament in the reviewing of estimates. I know for a fact that our party, and I as an M.P., so far have not been able to do the job properly in this respect.

In the format for votes that is coming, why does not the department follow the format of the content sheets of the annual reports, say, of the Department of External Affairs? Thus, when you are reading the report, everything is laid out and flows. You come back to the estimates, and there is no relationship between the form the estimate are in and the annual report of the Department of External Affairs. If I may use the word—and I would appreciate it if you would challenge it—it is nothing but deliberate confusion in the face of the member of Parliament who is trying to search underneath to do a meaningful job in the examination of the estimates.

I think the people of Canada realize that something is wrong, something is out of control here. We need a more meaningful examination of the votes and the estimates, we need to follow through and be able to establish how that money was spent. It is just about impossible for a member of Parliament to do it as things stand now.

I come back to that question, and say that I will have to read your answer before I can really understand how we are going to improve the vote wording to have a flow through so that laymen can understand what we were asked to vote on, why we were asked to vote on it. Was it a mere percentage increase of past programs? Was there some detail behind this? Why does it not follow through the annual reports of the various departments, so that there is some flow to it and some examination possible of it? Does it have to be left to people with CA degrees and specialists experienced behind the scenes of government? As it is, Parliament is not getting a proper reporting, nor does it have any control over the estimates. I am not effective in the examination of the estimates.

**Mr. MacDonald:** I do not know whether or not the piece of paper we sent over was referred to members of the Committee, it was in response to the particular recommendation, number 10.6, of the Auditor General. You will be aware of course, that the present form of the estimates represents a number of inputs: the Glassco Commission recommendations; studies done internally by the Treasury Board staff; some studies done in departments to test the Glassco Commission recommendations; some discussions—quite extensive discussions—with this Committee at an

[Interprétation]

lois de subsides. Dans ce cas, le document en question concerne l'attribution de certaines ressources, proposées au Parlement. Si je comprends bien les mécanismes en place, le règlement actuellement en vigueur permet au Parlement d'examiner ce genre de dépenses dans le cadre de l'analyse du budget par les comités; de plus, l'examen *a posteriori* des dépenses se fait par l'intermédiaire des rapports de l'auditeur général, qui sont ensuite soumis au Comité des comptes publics.

Le président: Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Cependant, je tiens à préciser que la participation à ces séances de comités ne permet pas, en fait, au Parlement d'exercer un contrôle adéquat. En effet, les délais qui nous sont imposés, c'est-à-dire la date limite de présentation du rapport et la limitation du temps de parole à dix minutes, ajoutent à la confusion générale et empêchent les députés de faire une analyse sérieuse du budget. Ainsi, je sais parfaitement bien que notre parti, tout comme moi-même, avons été incapables d'effectuer notre travail avec sérieux dans ce domaine.

Pour la présentation des crédits, pourquoi les ministères ne respectent-ils pas les mêmes principes que pour l'élaboration de leurs rapports annuels? En effet, à la lecture des rapports annuels des ministères, tout le monde peut voir clairement de quoi il s'agit. Par contre, lorsque l'on vous soumet le budget du ministère concerné, il n'y a aucun rapport entre sa présentation et celle du rapport annuel. Ceci est le cas, par exemple, pour le ministère des Affaires extérieures. Si vous n'êtes pas d'accord avec moi, dites-le, mais je pense que les députés qui essayent de procéder à une analyse sérieuse du budget sont confrontés à des mécanismes volontairement confus.

Selon moi, la population canadienne se rend parfaitement compte que quelque chose ne vas pas dans ce domaine et que le contrôle exercé n'est pas assez étroit. Nous devrions réussir à examiner les budgets avec plus de sérieux, afin d'établir comment l'argent est vraiment dépensé. Pour l'instant, c'est là une tâche impossible pour les députés fédéraux.

Revenant donc à ma question, je dois vous dire qu'il me faudra lire votre réponse avant de comprendre comment nous allons parvenir à améliorer la description des crédits afin que les néophytes que nous sommes puissions les comprendre et voter en connaissance de cause. Ainsi, nous devrions savoir si les augmentations représentent simplement des augmentations procentuelles des programmes passés, si elles se justifient d'une manière ou d'une autre, pourquoi leur présentation ne correspond pas à la présentation du rapport annuel des ministères, etc. Comment se fait-il que seuls des spécialistes ou des comptables agréés soient en mesure de comprendre comment fonctionne le gouvernement? Actuellement, le Parlement est dans l'incapacité totale de contrôler réellement le budget; je le sais de ma propre expérience.

**M. MacDonald:** Je ne sais pas si les membres du Comité ont reçu le document comportant notre réponse à la recommandation n° 10.6 de l'auditeur général. Quoi qu'il en soit, vous savez sans doute que la forme actuelle de présentation du budget est le produit de plusieurs éléments, tels que les recommandations de la Commission Glassco, les études internes effectuées par le Conseil du trésor, des études effectuées au sein de ministères pour tester les recommandations de la Commission Glassco, des discussions, très intensives, avec votre comité, etc. Au cours des

## [Text]

earlier time. There have been some changes over time in that. It seems to me that what was lacking at the time that study was done was an input, in the first instance, from members of Parliament as to what they themselves saw was needed in the estimates for their purposes. If one might put it, this is as they now stand, a bureaucratic consultant's document. The vote structure represents something different but the whole concept of what should be in here in the first instance did not provide for detailed discussion with members of Parliament. It is therefore our view in the Treasury Board that if a review is to be done, if the Public Accounts Committee should want a study of the form of the estimates leading to their possible revision undertaken, this study should concentrate on direct contact with quite a number of members of Parliament to find out from them in rather specific terms what they find lacking.

I may say that the difficulty with the provision of detailed information is that it is almost impossible to anticipate correctly what that detailed information should be. I have been connected with government finance in one way or another for about 16 years, with the estimates or some aspect of them, and on many occasions we have appeared to support a minister with briefing material backing up his estimates. In the Treasury Board we have to worry about questions that may arise about all departments. We provide extensive briefing material. In one case it was thought that at least with respect to the supplementary estimates we should record the material in the Blue Book that is tabled. We have since abandoned that idea because something of the order of 50 per cent or more of the questions that eventually are asked in the estimates committees are not the ones we have anticipated.

The ingenuity of members of Parliament as to the questions they can ask seems to be something that we can never really cover. Ministers, as you know, appear at these committees with minister's books of all kinds and their constant complaint is that they never have the answers to the questions that are asked of them. So, I have some difficulty on the basis of our knowledge in coming up with a satisfactory answer to your question because I am not sure as to precisely what the generality of members would want to see in the estimates.

**The Chairman:** Thank you, Mr. ...

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman, just on a point of order ...

**The Chairman:** Yes, Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** ... because I am lost somewhere between the remarks made and what Mr. Huntington is trying to get at. He impresses me as being one of the members of this Committee who is trying to solve my problem, to teach me in six easy lessons how to be an accountant and to know what is going on.

But in paragraph 4 on page 3 of the very report that you referred to, Recommendation 10.6, you make a statement that I think is somewhere in the middle of Mr. Huntington's query.

Lastly, although the estimates serve several purposes, one must not lose sight of the fact that their primary purpose is to provide to Parliament a summarized presentation of the government's spending proposals for the ensuing fiscal year. And it is the need to clearly

## [Interpretation]

années, le système a évolué, mais il me semble que l'une des lacunes les plus importantes de la Commission Glassco, à l'époque où elle a effectué son travail, a été le manque de participation des députés eux-mêmes, afin qu'ils puissent lui faire connaître clairement leurs besoins. Pour l'instant, le budget ne constitue rien de plus qu'un document de conseillers bureaucratiques. Certes, la structure de présentation des crédits est un problème peu différent, mais ce qui me paraît important, c'est que les principes mêmes d'élaboration du budget ne permettent pas aux députés d'en effectuer une analyse détaillée. Nous pensons donc, au Conseil du trésor, que si une analyse doit être effectuée et que le Comité des comptes publics la réclame, dans le but de parvenir à une éventuelle révision du système, cette étude devrait reposer sur une participation directe d'un certain nombre de députés, afin qu'ils puissent exprimer eux-mêmes leurs souhaits.

Je pourrais préciser que la difficulté de fournir des informations détaillées vient du fait qu'il est pratiquement impossible de prévoir avec exactitude la nature des informations qui pourront être requises. Ainsi, il y a 16 ans que je m'occupe, d'une manière ou d'une autre, des finances du gouvernement, et je dois dire qu'il m'est souvent arrivé de fournir à tel ou tel ministre des documents de base lui permettant de venir défendre son budget. Cependant, au Conseil du trésor, nous devons nous occuper des questions qui peuvent se poser à l'égard de tous les ministères. Vous comprendrez donc que nous ayons à fournir des documents très nombreux. Nous avons déjà envisagé, pour la présentation du budget supplémentaire, d'inclure dans le Livre bleu les documents déposés au Comité. Cependant, cette idée a depuis lors été abandonnée car nous avons constaté qu'environ la moitié des questions qui sont posées dans les comités ne sont pas celles que nous avions prévues.

Les députés font preuve, à cet égard, de tellement d'ingéniosité qu'il nous est pratiquement impossible de prévoir les domaines qui les intéresseront. Comme vous le savez, lorsqu'ils se présentent devant les comités, les ministres ont avec eux toutes sortes de documents, mais ils ne cessent de se plaindre de ne jamais avoir les réponses aux questions qui leur sont posées. C'est pour ces diverses raisons que j'ai beaucoup de mal à donner une réponse qui puisse vous satisfaire.

**Le président:** Merci, monsieur ...

**M. Flynn:** Monsieur le président, un rappel au règlement ...

**Le président:** Monsieur Flynn.

**M. Flynn:** ... car je suis un peu perdu. M. Huntington me semble être l'un de ceux, au sein de ce comité, qui désirent sincèrement résoudre mon problème, c'est-à-dire faire de moi un expert comptable en six leçons faciles.

Au paragraphe 4, de la page 4, de votre document, concernant la recommandation 10.6, vous faites une déclaration qui concerne directement la question de M. Huntington. La voici:

Enfin, même si le budget des dépenses sert à plusieurs fins, il ne faut pas perdre de vue que son but principal consiste à fournir au Parlement un sommaire des propositions de dépenses du gouvernement pour l'année financière qui vient. C'est le besoin de révéler claire-

## [Texte]

reveal the range and nature of these proposals which must dictate the form of the estimates and government accounting systems must be designed to accommodate, not deny, this need.

And I feel if that question was elaborated on more clearly or more precisely, or if you defined your answer or your statement right there, we might have some of the answer to this problem.

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** As you appreciate, sir, the whole schedule of estimates every year is dictated by the Standing Orders of the House in Rule 58. We attempt to table this thing about the middle of February so as to be ahead of that date of March 1 that is set out there. The vote sections for the nonstatutory items, the vote wordings eventually end up as a schedule of the Appropriation Act.

Now, if I may rely on great history, the last time the Appropriation Act was in any way amended in substance, and I exclude the schedule, was, I think, in 1902. It is an extremely ancient procedure and it has always remained. What I am truly emphasizing is that the estimates may serve other purposes, but what they are is the draft of the Appropriation Act, if I may put it in those terms.

• 1135

At one stage they used to have rather peculiar divisions. They would divide the military from the civilian. They had all the salaries in one particular vote and there were no statutory items whatsoever in the estimates. They got down into extreme detail. I think in early estimates I think I saw the salary that was to be paid to Sir John A. Macdonald's messenger and his name was in the estimates as well.

But there has been, of necessity, over the years as government gets larger and more complicated, a reduction in the detail. There has to be a compression of the very nature of the document if it is to be in any sense manageable. I believe in all those cases there has been discussions with this Committee. It seems to me, almost a rule of thumb when it requires 600 pages to print the estimates, you then have to revise them because that is the maximum practical size.

Even this document, by the way, is sort of a typical estimate from the days before which was in one language, in much smaller print though, and with nothing but figure tables. This document was put on larger paper with somewhat larger print, but is still substantially bigger in the total number of words.

The activity structures that are in here, which I think are criticized later, are in the main the activities as seen by the departments. There is discussion between the Treasury Board Secretariat and the departments in order to achieve a degree of uniformity of presentation. So there is not really too much art—I could even put it in these terms—in which many departments would like to put particular tables. There are a few special tables: Post Office revenues are shown in here. I believe we have a presentation about the trade commissioners' services in Industry, Trade and Commerce. But in the main, it is a standardized presentation that, within guidelines developed by the Treasury Board, is somewhat suited to departmental preferences.

## [Interprétation]

ment la portée et la nature de ces propositions qui doit dicter la forme du budget des dépenses, et les systèmes de comptabilité du gouvernement doivent être connus de façon à répondre à ce besoin et non à le nier.

J'ai l'impression que nous aurions une réponse plus précise à la question de M. Huntington si vous précisez cette déclaration.

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Vous savez sans doute que l'organisation du budget, chaque année, se fait en fonction de l'article 58 du Règlement de la Chambre. Nous tentons de le déposer vers le milieu de février, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> mars. Les crédits concernant les postes non statutaires et la description de ces crédits se retrouvent en annexe de la Loi de subsides.

Si je me souviens bien, c'est en 1902 que l'on a modifié, pour la dernière fois, de manière notable, la Loi de subsides, et je ne parle pas de l'annexe. Il s'agit donc d'une procédure très ancienne. Ce que je tiens surtout à signaler, c'est que les crédits peuvent servir à d'autres fins mais qu'elles sont, en fait, un avant-projet de la Loi des subsides, si on veut bien me permettre de m'exprimer ainsi.

Les divisions étaient plutôt curieuses, à un certain moment; le militaire distingué du civil, tous les traitements et salaires comprise dans un seul crédit, et aucun poste budgétaire dans le budget. Tout y était ventilé avec raffinement; il me semble avoir vu, dans les budgets du début, le salaire du messenger de sir John A. Macdonald, et son nom également, inscrits dans le budget.

Mais par la force des choses, au cours des années, l'administration ayant prise des proportions et étant devenue plus complexe, la ventilation a été réduite dans son détail. Il faut en comprimer l'essentiel pour arriver à le comprendre. Cela a souvent été débattu dans ce comité; il semble de façon infaillible qu'il faille au budget 600 pages à réviser, car c'est sa proportion maximale.

Même ce document demeure en quelque sorte typique du budget unilingue imprimé en caractères beaucoup plus fins et sans chiffres. Ce document était imprimé sur un papier plus grand et en caractères plus lisibles, mais il comprenait néanmoins un plus grand nombre de mots.

Les structures des activités données ici et qui seront plus tard critiquées, sont les principales activités des ministères et le secrétariat du Conseil du trésor s'entend avec les autorités des ministères afin de créer l'uniformité autant que possible. Ce n'est donc pas une œuvre artistique que les ministères tiennent à mettre en tableaux. Il y a peu de tableaux spéciaux: les recettes du Bureau de poste y sont indiquées et je pense que les services du commissaire du commerce du ministère de l'Industrie et du Commerce y sont ventilés. Mais, de façon générale, la présentation du budget est normalisée selon les directives du Conseil du trésor et en tenant compte des préférences des ministères.

## [Text]

The estimates are a document that a minister has to defend before committees and before Parliament. Therefore, that is the activity structure, as it were, that appears in the programs. It is dictated by that view. It is, as I say, a summarized presentation because I really feel that if we were to provide a document that contained all the detail in support of the estimates, I think the estimates book would have to be moved around in a hand truck. It is difficult to move as it is now.

Apparently it is not a satisfactory document in many respects from the number of comments that I have heard members make here and elsewhere. I do not think it could ever be an easy document. I cannot quite see how a subject as complex as the total government spending plan for a coming year would be something that is very easy to use without considerable study. I do not think anything that one could promise about a revised form of estimates would ever make a simple document.

We tried to develop the document, "How Your Tax Dollar is Spent" and it has gone through several versions, in part to answer the need for members of Parliament as a general background document. If one were to really understand the estimates of the Department of Agriculture, I cannot see how it would be avoidable to not know about the legislation that lies behind that department's programs.

It seems to me that simplicity is not really something that can be achieved but, as I say, this would be a matter that we might be able to do something about in further discussions with members as to the particular things that they, in general, see wrong with the document.

**The Chairman:** Mr. Joyal followed by Mr. Clarke and Mr. Robinson.

• 1140

Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I would like to refer to the statement made by the Chairman of the Treasury Board last week. I refer to page 4 of his statement. Since we have this morning as a witness Mr. MacDonald, the Deputy Secretary of the Program Branch, and we are really at the core of the Glasco recommendations and the analysis that our review has produced. I would like if possible to ask Mr. MacDonald if he could be more precise in developing the answer given to us by Mr. Chrétien when he said—and I will read the French version if you do not mind . . .

Glasco recommandait aussi que le nombre de crédits dans le Budget des dépenses soit réduit, que tous les éléments de coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit et, de plus, que le Budget des dépenses des ministères soit préparé non pas en fonction des articles de dépense, mais plutôt en fonction des *programmes par activité*. On a suivi cette politique au fil des années, mais vu la complexité, la taille et la nature des opérations du gouvernement, la tâche n'a pas été facile. Nous reconnaissons donc qu'il est encore possible d'améliorer la structure par programme et par activité choisie pour présenter et contrôler les opérations de certains ministères.

My question would relate to the last sentence. Could you be more precise in what kind of improvement you are thinking about, or the Chairman of the Treasury Board is referring to, when he is saying that it is possible to improve the structure by program and by activity in order that the kind of control that we might have on the estimates be closer than what we have had in the past?

## [Interpretation]

Le ministre doit défendre son budget auprès des comités et du Parlement. Voici donc la structure de l'activité, pourrait-on dire, révélée par les programmes et s'inspirant de ces critères. C'est un aspect synthétisé de la question et je pense que, si nous devons produire un document qui justifie en détail l'appui que nous accordons à ces crédits, il faudrait le transporter sur un chariot. Il est déjà difficile à transporter tel que c'est-là.

Ce document n'est pas tout à fait satisfaisant, d'après les commentaires que nous entendons ici et ailleurs. Je ne crois pas que le document puisse jamais être simplifié. Je ne vois pas très bien comment un sujet aussi complexe que l'ensemble des dépenses du gouvernement pour une année prochaine puisse servir, sans être longuement examiné. Je ne vois aucune forme de révision pouvant être proposée qui puisse rendre le budget plus maniable.

Nous avons essayé de perfectionner la brochure: Où vont vos impôts?, et nous en avons publié plusieurs versions, en partie parce que les députés en avaient besoin comme document de référence. Pour vraiment comprendre les crédits du ministère de l'Agriculture, il me semble indispensable de connaître la législation qui soutient les programmes du ministère.

Il ne me semble pas que la simplification soit possible mais, je le répète, nous pourrions peut-être au cours de nos futures délibérations trouver quelques solutions à certains de ces aspects généraux.

**Le président:** M. Joyal, puis M. Clark et M. Robinson.

Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, j'aimerais rappeler la page 4 de la déclaration faite la semaine dernière par le président du Conseil du Trésor. Puisque M. MacDonald, le sous-secrétaire de la Direction des programmes, est ici comme témoin et que nous sommes au cœur des recommandations Glasco et de l'analyse de notre révision, j'aimerais demander à M. MacDonald de préciser davantage la réponse qui nous a été donnée par M. Chrétien, et je vais la lire, si vous le voulez bien . . .

Glasco also recommended that the number of votes in the Estimates should be reduced and all cost elements of individual programs should be consolidated within the same vote and further, that departmental estimates should be prepared on the basis of programs of activity and not by standard objects of expenditure. Over the years, this philosophy has been followed, but given the complexity, size and nature of the government's operations, it has not been a simple task and we acknowledge that there is still room for improvement in the program and activity structures selected to display and control the operations of certain departments.

Ma question se rapporte à la dernière phrase. Pourriez-vous préciser davantage quel genre d'améliorations sont prévues ou de quelles améliorations parle le président du Conseil du Trésor lorsqu'il dit qu'il est encore possible d'améliorer la structure par programme et par activité afin de pouvoir exercer un contrôle plus étroit sur les crédits que cela n'a été le cas dans le passé?

## [Texte]

If I understand the recommendation well, we are not changing the way that we are lining up the spending in the estimates. We are still believing that the control by program is the one that we are to continue, but if I understand the recommendation well, we have to be more precise in terms of the structure and the activity.

Could you give us an example with, say, for instance, one department where that could be possible? It seems that it will not be spread all over the management but in some areas. I want you to be more precise. It was not my intention to ask that question of the Chairman of the Treasury Board because I know it is a very detailed one, but in so far as it is your responsibility, I wonder if you would be in a position to give us more details on that.

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** Mr. Chairman, it is a little difficult for me to be precise because what I would be doing is criticizing what I consider, with respect to a particular department, to be a not very good activity structure.

Maybe I could start back at the point, as I said, that the estimates are a resource allocation document in the first case. We find ourselves that the activities sometimes do not make desirable headings under which to consider the allocation of resources, so that it is necessary in discussions, with departments to approach the problem of resource allocation from some other point of view than the resource allocation structure itself.

I think as well—taking my head in my hands as possibly arousing some departmental irritation—the activity structure for some departments is not sufficiently refined to be as meaningful as it might be. The activities of the Department of Regional Economic Expansion are rather few in number. I see, I think, for all practical purposes, four activities for a very, very large budget. There are other cases in which the activity structures are far too refined, that is, the amount of information that is attempted to be conveyed through the activity structure is unnecessarily extensive, and I would look at, say, some of the stuff in the Department of National Health and Welfare. I may say that we are, in part, responsible for that as well. Under their medical services program there are approximately 10 activities listed, two of which account for, I think, about 80 per cent of all the expenditures. We had asked them to lay out this particular activity structure to facilitate our functional analysis of expenditure, but I think we could have done something else. I think this is the sort of thing on which we could achieve improvements.

• 1145

I note this comment in the Report of the Auditor General, I believe, that some of the activities are too close to organizational structures of department. Some of them are almost impossible attempts to view the department as being made up of streams of events, if I may put it in that way.

The Department of Industry, Trade and Commerce activity structure, it seems to me, might be improved along those lines. It is rather difficult to understand a department in terms of this activity structure.

## [Interprétation]

Si je comprends bien la recommandation, nous ne changeons rien à l'ordre des crédits dans le budget. Nous estimons toujours devoir exercer le contrôle par programme, mais si je comprends bien la recommandation, nous devrions préciser davantage la structure et l'activité.

Pourriez-vous me citer un exemple, par exemple, d'un ministère où cela pourrait se faire? Il me semble que cela ne s'étendra pas à toute la gestion, mais seulement à certains secteurs. J'aimerais des précisions. Je n'avais pas l'intention de poser cette question au président du Conseil du Trésor car je sais qu'elle suppose beaucoup de détails, cependant, dans la mesure où cela relève de votre responsabilité, je me demande si vous pourriez nous fournir des précisions.

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, il m'est assez difficile de préciser, car ce serait assumer le rôle de critique à l'égard de tel ou tel ministère dont la structure ne me semble pas parfaite.

Je pourrais peut-être reprendre mes propres paroles et redire que le budget est un document sur la répartition des ressources avant tout. Nous constatons nous-mêmes parfois que les titres des activités ne sont pas toujours satisfaisants lorsqu'il s'agit de répartir les ressources et il est donc nécessaire d'en discuter avec les ministères et d'aborder la question de la répartition des ressources d'un point de vue différent de la structure de la répartition des ressources financières.

Je pense également, et je mets peut-être ma tête à prix en soulevant l'ire de certains ministères, que la structure de l'activité dans certains ministères n'est pas assez raffinée pour avoir toute sa portée. Les activités du ministère de l'Expansion économique régionale sont peu nombreuses. Je n'y vois que quatre activités d'application pratique pour un budget énorme. Il y a d'autres cas où les structures des activités sont beaucoup trop raffinées, c'est-à-dire que la somme d'information que l'on cherche à transmettre par la structure de l'activité est inutilement massive et je pense à une partie de la matière du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Je puis dire que nous sommes également responsables de cela, en partie. Le programme des services médicaux comprend 10 activités dont deux correspondent, si je ne me trompe, à environ 80 p. 100 de toutes les dépenses. Nous avons donc demandé à ce Ministère d'utiliser cette structure de présentation par activité, afin de faciliter notre analyse fonctionnelle des dépenses, mais je pense que nous aurions pu utiliser une autre méthode. Selon moi, c'est de cette manière que nous pourrions parvenir à des améliorations.

Je remarque en outre, dans le rapport de l'Auditeur général, l'indication que certaines des activités sont trop proches des structures organisationnelles des ministères. Si je puis m'exprimer ainsi, certaines d'entre elles constituent des tentatives quasiment désespérées de présenter le ministère concerné comme représentant des flux événementiels.

Selon moi, il serait possible d'améliorer la structure fonctionnelle du ministère de l'Industrie et du Commerce, selon ces principes. Il est toujours difficile de comprendre un ministère en fonction de ce système.

[Text]

I think one of the better presentations in the estimates—at least from our point of view, although it may be excessively detailed—is that of the Department of Consumer and Corporate Affairs. It appears to have a program structure that is neatly detailed in its consumer protection responsibilities, the combines investigation, and a number of programs of that nature, and then fairly well articulated activities within these programs.

As I said, from our point of view—which would not necessarily be that of the members—it is: how good is the activity structure when you are thinking about the government's priorities respecting available resources and whether or not these are appropriate headings under which it is possible to discuss with Ministers how these resources should be allocated.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, may I ask for a comment by Mr. Macdonell?

**The Chairman:** I think, Mr. Joyal, Mr. MacDonald is referring among other things to page 40, paragraph 2.32, in the *Supplement to the Annual Report*, where this comment is recorded:

In making these changes, Treasury Board appears to have given insufficient attention to financial control. Quite naturally problems of resource allocation have concerned the Treasury Board Secretariat more than problems of accountability. This leads to presentations being approved that are impossible to cost accurately and to control by comparing actual with planned expenditures.

This seems to be the very meat of it. Is that your point Mr. Joyal?

**Mr. Joyal:** Yes. That is exactly the basis of my question.

**Mr. MacDonald:** I will speak to the point then of control as it now exists. I think there may be a very important misunderstanding.

There are two—as you would be aware—levels of control. There is the parliamentary control in the real sense. The money, as it were, is divided up into compartments, and the biggest set of compartments are the votes by Parliament either in the appropriation acts or the continuing votes under continuing statutes.

Now, under the Financial Administration Act the Treasury Board has the power to require an allotment breakdown within each vote. In the past that allotment breakdown tended for most votes—and would date, I think, from the early sixties—to be the standard objects. That is, the department would have a certain amount of money for salaries, for travel, for telephone, for postage. Each one of those was a separate segment. The department, in seeking to make up a deficiency in, shall we say, the postage account from a surplus in the salary account, would require the Treasury Board authority to approve this money.

[Interpretation]

Pour notre usage, même si ceci risque d'exiger trop de détails, la meilleure présentation du budget serait celle qui est utilisée par le ministère de la Consommation et des Corporations. Celui-ci semble en effet avoir une structure de programmes bien détaillée, précisant ses responsabilités en matière de protection des consommateurs, d'enquêtes sur les coalitions, etc., et chaque programme repose sur une série d'activités relativement bien articulées.

Comme je l'ai dit, de notre point de vue, qui n'est pas nécessairement celui des députés, le problème est de savoir quel intérêt peut présenter la structure fonctionnelle, lorsque l'on songe à l'analyse des activités gouvernementales en fonction des priorités de ce dernier, vis-à-vis des ressources disponibles; de plus, il faut savoir quelle est la présentation la plus efficace pour permettre aux députés de discuter de la répartition de ces ressources avec les ministres.

**M. Joyal:** Monsieur le président, puis-je demander à M. Macdonell ce qu'il en pense?

**Le président:** Monsieur Joyal, M. MacDonald parle entre autres choses, du paragraphe 2.32 de la page 43 du *Supplément au Rapport annuel de l'Auditeur général*, où l'on indique:

En apportant ces modifications, le Conseil du Trésor semble ne pas avoir accordé suffisamment d'importance au contrôle financier. Tout naturellement, le secrétariat du Conseil du Trésor s'est intéressé davantage aux problèmes d'affectations des ressources qu'à l'obligation du gouvernement de rendre des comptes. Cela a abouti à l'approbation de propositions budgétaires qu'il est impossible de chiffrer exactement ou de contrôler en comparant les dépenses réelles avec les dépenses envisagées.

Ceci me semble constituer le cœur du problème. Est-ce bien ce que vous vouliez dire, monsieur Joyal?

**M. Joyal:** Oui, c'est exactement à cela que faisait allusion ma question.

**M. MacDonald:** Je vous parlerai donc des contrôles actuels, car je crois déceler une certaine incompréhension à cet égard.

Comme vous le savez, il y a deux niveaux de contrôle. Tout d'abord, il y a le contrôle parlementaire, en son sens réel, c'est-à-dire que les ressources financières de la Nation sont divisées en un certain nombre de secteurs, le plus grand nombre de ceux-ci constituant les crédits adoptés par le Parlement, soit dans le cadre de lois de subsides, soit dans le cadre de lois permanentes.

En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor a le pouvoir d'exiger une répartition interne de chaque crédit. Dans le passé, cette répartition, qui remonte, je crois, au début des années 1960, s'est faite, pour la plupart des crédits, en fonction d'objectifs courants. Ainsi, le Ministère disposerait de certains fonds pour les salaires, pour les voyages, pour le téléphone, pour les frais postaux, etc. Lorsqu'il voulait combler un déficit au compte des frais postaux par un surplus au compte des salaires, le Ministère devait demander l'approbation expresse du Conseil du Trésor.

## [Texte]

That was found to be a very unwieldy form of control in many departments. It is also allowed under the Financial Administration Act for departments to seek the Treasury Board approval of a different allotment breakdown.

I can remember that in the Department of Public Works the allotment breakdown within a vote was regional. The western region had salary, travel, telephone, postage money in one lump, and then there would be several regions across the country.

• 1150

When the new form of the estimates was developed, and in response to Glassco recommendations about a decrease in the amount of detail control by the Treasury Board, the Treasury Board established a different allotment-control system. At present, in every vote the breakdown is as follows: salaries are in a separate allotment—that is a development of this last year as part of the government's restraint exercise; every grant and every contribution item listed in the estimates is a separate allotment, that is, a separate control point; where the amount of capital, in a vote that contains capital and operating expenses, is \$250,000 or more, that is a separate allotment.

But the activities are not separate allotments, they are not control categories, they are the basis on which an understanding is agreed to as to the amount of expenditures to be for a specific purpose, but they are not represented under the present system as being, in fact, control categories.

In addition to the specific controls I have mentioned, in almost every program, as part of the decision letter on the main estimates, there will be specific, separate allotments made of money that is provided on condition that something be done, or on condition that circumstances are going to develop in which it would be needed. I usually have to sort of record these Treasury Board decisions, and in some cases there would be 10 extra allotments over and above the ones that apply everywhere. These are the control points. I believe, at least in some cases, they are reported on in the public accounts as well. But the activities are not, themselves, control points, and they are not represented to be. The philosophy is that if a manager, in the light of circumstances that develop after he has drawn up his main estimates, finds that it is necessary to divert money from one activity to another, that is an acceptable practice. Given that all capital of any significance is in separate votes, that all grants and contributions are separate allotments, that all salary is confined to salary purposes, and that there are these additional particular restrictions within programs, the amount of that flexibility cannot be considered to be very, very great.

**The Chairman:** Thank you. Do you have any further questions, Mr. Joyal?

**Mr. Joyal:** Yes. In the same statement, the Chairman of the Treasury Board mentioned, in the French text, that two recommendations were not accepted, or cannot be supported by the Treasury Board. If I remember correctly, in the answer he gave to us he mentioned paragraphs 10.21 and 10.22.

## [Interprétation]

Cette méthode de contrôle a été jugée beaucoup trop rigide par beaucoup de ministères. De plus, ceux-ci ont également le droit, en vertu de la Loi sur l'administration financière, de demander au Conseil du Trésor l'approbation d'une méthode de répartition différente.

Je me souviens ainsi qu'au ministère des Travaux publics la répartition des crédits, autrefois, se faisait par région. Ainsi, une somme globale était prévue pour la région de l'Ouest, pour couvrir les salaires, les déplacements, les frais de téléphone, les frais postaux, etc., et la même chose se faisait pour les autres régions.

Lorsque l'on a adopté la nouvelle présentation du budget, et pour répondre aux recommandations de la Commission Glassco portant sur une diminution du contrôle détaillé par le conseil du Trésor, ce dernier a établi un nouveau système de contrôle par répartition. Actuellement, vous avez une répartition différente, pour chaque crédit. Les salaires constituent un poste séparé, ce qui constitue une nouvelle évolution du système depuis le programme de restrictions du gouvernement, de l'an dernier; chaque subvention et chaque contribution énumérées au budget constituent un poste séparé, c'est-à-dire un point de contrôle séparé; en outre, dans un crédit portant sur des investissements et des frais de fonctionnement, les investissements en capital constituent un poste séparé lorsqu'ils dépassent \$250,000.

Cependant, les activités elles-mêmes ne constituent pas des postes séparés et ne se sont pas des catégories de contrôles; elles sont énumérées sur la base des dépenses prévues pour certains objectifs mais ne sont pas représentées, dans le système, comme constituant des catégories de contrôle.

Outre les contrôles spécifiques que j'ai mentionnés, il y aura, dans pratiquement chaque programme, des postes séparés correspondant à des fonds qui seront fournis à condition que certaines mesures soient prises ou à condition que se produisent les circonstances pouvant en justifier le besoin. Généralement, je dois enregistrer ces décisions du Conseil du Trésor et il arrive qu'il y ait ainsi 10 postes supplémentaires à ceux qui s'appliquent partout. Il s'agit là de points de contrôle. Si je ne me trompe, certains d'entre eux, tout au moins, sont également rapportés dans les comptes publics. Cependant, les activités elles-mêmes ne constituent pas des points de contrôle et ne sont pas présentées de cette manière. Le principe est ici que si un directeur, du fait de circonstances apparaissant après la rédaction de son budget principal, constate qu'il est nécessaire de transférer certaines sommes d'une activité à une autre, il pourra le faire. Étant donné que toutes les sommes importantes se retrouvent dans des postes séparés, comme toutes les subventions, toutes les contributions et tous les salaires, et étant donné que ces restrictions supplémentaires sont imposées à l'intérieur des programmes, on ne peut pas dire que le système soit trop souple.

**Le président:** Merci. Avez-vous d'autres questions, monsieur Joyal?

**M. Joyal:** Oui. Dans la même déclaration, le président du Conseil du Trésor indique, dans la version française, que deux recommandations n'ont pas été acceptées ou n'ont pas pu être appuyées par le Conseil du Trésor. Si je me souviens bien, il avait parlé, à cet égard, des paragraphes 10.21 et 10.22.

[Text]

An hon. Member: Paragraph 10.20.

**Mr. Joyal:** Paragraphs 10.20 and 10.21; I prefer 10.20. Taking into account what you said to us, could you give us further details or explanations as to the reasons why the Treasury Board was not in a position to accept paragraph 10.20? It seems to me that 10.20 was dealing with some discretionary power within the department to deal with some part of the money, and I do not see how it is that the Treasury Board is not in a position to accept such a recommendation, especially when we want to tighten the control by activity, and especially when we deal with some discretionary activity, such as the one referred to in 10.20.

The Chairman: Mr. Macdonell.

• 1155

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the opinion of the Treasury Board, if I were to presume to reflect the opinion of the President of the Treasury Board when he was here, is that at some point control over departmental operations by a central agency, such as the Treasury Board Secretariat, becomes counterproductive. I think this is the theme that came out of the Glassco Commission Report itself. The more we set up these control allotments the more frequently the Treasury Board has to be asked, given the circumstances that had developed, may we take money out of one allotment and put it in another allotment? It becomes an exercise that really loses its meaning. It becomes an exercise of one set of bureaucrats working within a set of rules dealing with another set of bureaucrats. I do not believe the amount of control that is lost under present circumstances is that great. It really depends, Mr. Joyal, on the sort of philosophy under which the government is operating. If you would have a look at some other jurisdictions you would note that the estimates of the provinces in some cases have a great number of breakdowns, many, many more than our own, which are under the control of Parliament. But, because of the very rigidity of that, the equivalent of their Treasury Board also has a freedom that Parliament here denies to the Treasury Board. For instance, as I understand it, it is possible under Ontario law to supplement any appropriation of Parliament without reference to Parliament, as long as you are not providing it for a different purpose. It is what I think they call now a management board warrant or something like that. So if you put on the operations of government this kind of rigidity then, you know, we need safety valves. I think in other jurisdictions overexpenditures at the end are covered later by supplementary estimates that are after the fact. The philosophy of our system—and some people disagree with this—is that one of the ways to lessen the possibility of overexpenditures is to not even allow for their happening, as it were, by sort of automatic supplementary estimates that clean them up after the fact.

So I think the philosophy underlined with the present control procedures is such that if they become rigid they interfere with responsible management and then you have to find ways to get around them in any case because the system would itself break down. This is why, at least at present, the activities are not considered to be controlled, and that is why the recommendation was not accepted.

[Interpretation]

Une voix: Il s'agit du paragraphe 10.20.

**M. Joyal:** C'est cela, les paragraphes 10.20 et 10.21. Étant donné ce que vous venez de nous dire, pourriez-vous nous donner des explications supplémentaires quant aux raisons pour lesquelles le Conseil du Trésor n'a pas été en mesure d'accepter le paragraphe 10.20? Il me semble en effet que ce paragraphe traitait de certains pouvoirs discrétionnaires du ministère concernant l'usage de certaines sommes et je ne vois pas pourquoi le Conseil du Trésor ne peut pas accepter cette recommandation, surtout si l'on considère que nous voulons resserrer le contrôle par activité et que nous nous occupons spécialement de certains pouvoirs discrétionnaires tels que ceux mentionnés à 10.20.

Le président: Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, si je puis commenter l'opinion du président du Conseil du Trésor, il me semble qu'à son avis l'instauration d'un contrôle des activités ministérielles par un organisme central, tel que le secrétariat du Conseil du Trésor, risque de devenir contreproductive. C'est d'ailleurs l'une des remarques qui émanait du rapport de la Commission Glassco. En effet, plus il y aura de points de contrôle, plus les ministères devront demander au Conseil du Trésor l'autorisation de transférer les ressources d'un poste à un autre, du fait de circonstances particulières. Dans ce cas, les contrôles perdent beaucoup de leur intérêt. Ils aboutissent en effet à un simple renforcement des contraintes bureaucratiques, ce qui n'était pas leur objectif. Je ne pense d'ailleurs pas que le degré de contrôle perdu dans les circonstances actuelles soit très important. Tout dépend en effet, monsieur Joyal, des principes en vertu desquels fonctionne le gouvernement. Si vous examinez d'autres systèmes de gouvernement, vous constaterez, par exemple, que les budgets provinciaux sont parfois présentés avec un luxe de détails qui ferait pâlir nos propres spécialistes mais qui, du fait de leur rigidité intrinsèque, donnent à leur Conseil du Trésor ou à son équivalent, une liberté que notre Parlement refuse à notre Conseil du Trésor. Ainsi, si je comprends bien, les lois ontariennes permettent d'augmenter les crédits affectés par le Parlement sans faire référence à ce dernier, aussi longtemps que les fonds ne sont pas destinés à un objectif différent. Il s'agit de ce que l'on appelle dans cette province un décret de la Commission de gestion ou de quelque chose de ce genre. Donc, si l'on impose aux activités du gouvernement ce genre de rigidité, il faut évidemment prévoir certaines soupapes de sûreté. Dans les autres juridictions, les excès de dépenses sont en fait couverts plus tard, par le Budget supplémentaire, qui est déposé après coup. Le principe sur lequel repose notre système, et que certaines personnes peuvent contester, est que l'un des moyens permettant de réduire cette possibilité de dépenses excédentaires est de les rendre impossibles en évitant la présentation de budget supplémentaire automatique, destinée à mettre les choses au point *a posteriori*.

Je crois donc que nos procédures de contrôle actuelles sont telles que si elles deviennent trop rigides, elles empêchent toute gestion responsable puisqu'il faut alors trouver des moyens de les détourner pour éviter l'effondrement total du système. C'est pourquoi, tout au moins actuellement, on ne considère pas que les activités soient contrôlées et c'est pourquoi la recommandation n'a pas été acceptée.

## [Texte]

**Mr. Joyal:** I know that my time has lapsed but would it be possible to get an additional comment from the Auditor General on this, because it is a very delicate point and we are just on the borderline between what is possible in terms of figures and where we can go beyond that line, which I think is a very crucial point to the review that we are undertaking now.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** The Chairman just alerted me a couple of minutes ago to the fact that he would call upon me to respond to the statement by the Treasury Board which was handed to me by the Clerk at 11 o'clock. So, if I was slightly preoccupied, the reason was that I was again having a glance at this statement.

However, I would like to cite, Mr. Chairman, directly from our report on page 65 of the Supplement, paragraph 4.11. Some members may not carry this large Supplement around and, so, with your permission, I would like to read it because it is quite relevant. It is a question that Mr. MacDonald has been discussing and that Mr. Joyal has been questioning.

The purpose of subdividing appropriations into allotments is to ensure that departments do not use funds intended for a specific purpose for other matters. Too many allotments within appropriations would be overly restrictive to departments in conducting day-to-day operations.

I think Mr. MacDonald has made the point very well, and we concur with that.

Nevertheless,

and this is the point that I wanted to make sure that is not lost sight of,

it would appear that the statutory provision which is available to Treasury Board is now too little used to guard against departments covering up operating inefficiencies by using funds for different purposes than originally intended.

There are other examples that we have given in paragraph 4.10. So I am not sure, Mr. Chairman, whether you wish me at this stage or later on to respond.

**The Chairman:** Later.

• 1200

**Mr. Macdonell:** I can add, in response to Mr. Joyal's question, that this meeting which is discussing this whole subject, to us, is probably as important a meeting as I have attended since I have arrived at my present job because, as I said at the last meeting for the benefit of members who were not able to be present and who may not have had a chance to look at the Minutes of Proceedings and Evidence yet, that from the standpoint of accountability this Committee represents Parliament and what Mr. Huntington was driving at, and I think the other questioners, this morning, are the purpose of control.

I think Mr. MacDonald is responding in a very excellent fashion to the problems he faces in resource allocation, with which I am very sympathetic, and I do not envy him his task. On the other hand, this is my job. This is the job of my department. It is our job to draw to the attention of Parliament and this Committee that accountability right throughout government starts here. It starts, as far as we are concerned, with the Estimates. It starts with the Public Accounts, which are a response to the Estimates. We contend that they must be in consistent form.

## [Interprétation]

**M. Joyal:** Je sais que mon temps de parole est écoulé, mais pourrais-je demander à l'Auditeur général de me donner des précisions sur ce sujet, qui me paraît très délicat; il me semble en effet que l'on arrive ici au point à partir duquel on risque de manipuler les chiffres, c'est-à-dire au point crucial du travail que nous avons entrepris.

**M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada):** Il y a quelques minutes, le président m'a dit qu'il me demanderait de répondre à la déclaration du Conseil du Trésor, qui m'a été transmise par le greffier à 11h00. Si j'ai eu l'air préoccupé, c'est parce que j'essayais de lire cette déclaration.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais vous citer un extrait du paragraphe 4.11 du supplément au rapport annuel qui concerne ce problème particulier. Il s'agit d'ailleurs d'une question dont a déjà traité M. MacDonald et qui intéresse M. Joyal.

La subdivision des crédits en affectations a pour objet d'empêcher les ministères d'utiliser à d'autres fins les fonds prévus pour une fin déterminée. Un trop grand nombre d'affectations au sein des crédits imposerait des restrictions trop excessives aux opérations journalières des ministères.

Je pense que M. MacDonald a expliqué ce point de vue, que nous partageons.

Néanmoins...

... et nous arrivons ici au point important, qu'il ne faut pas oublier...

... il semblerait qu'actuellement le Conseil du Trésor applique trop peu les dispositions statutaires dont il peut se prévaloir pour empêcher que les ministères ne dissimulent les lacunes d'exploitation en utilisant des fonds pour des fins autres que celles établies au départ.

Il existe d'autres exemples de ce genre de chose, que nous avons donnés au paragraphe 4.10. Monsieur le président, voulez-vous que je réponde maintenant à la déclaration du Conseil du Trésor?

**Le président:** Vous pourrez le faire plus tard.

**M. Macdonell:** En réponse à M. Joyal, j'ajouterais que cette réunion, portant sur ce sujet particulier, est sans doute la plus importante à laquelle j'ai assisté depuis ma nomination au poste d'Auditeur général car, comme je l'ai dit lors de la dernière réunion, pour ceux qui n'étaient pas présents et qui n'ont pas eu la possibilité d'examiner le procès-verbal, en matière de responsabilité gouvernementale à l'égard de ces activités, ce Comité représente le Parlement et son objectif essentiel, comme ont voulu l'indiquer M. Huntington et les autres orateurs, est d'assurer un contrôle.

Je pense que M. MacDonald fait face avec beaucoup de compétence aux problèmes qui lui sont posés en matière de répartition des ressources et je dois dire que je n'envie pas son poste. Par contre, mon travail, tout comme celui de mon ministère, est un travail de contrôle. Nous avons donc la responsabilité d'attirer l'attention du Parlement et du comité sur le fait que c'est ici même que les gouvernements doivent commencer à rendre des comptes. En fait, en ce qui nous concerne, cette responsabilité commence avec le budget et avec les comptes publics, qui constituent une

[Text]

We further contend, and we have numerous recommendations, that the whole system of budgetary control—and that is the guts of this whole system of control—will be just as good or as bad as the form of the Estimates which are submitted to parliamentarians because that is where control starts. It just makes my blood run cold to hear Mr. Huntington, for example, say that he works at this thing—I know he is very conscientious—and that he still does not feel he has a handle on this thing. That to me is a vitally important point, and we are not going to rest until we feel confident that Parliament has control of it, because if Parliament does not have control, I can assure you that departments are never going to attempt budgetary control.

I did not mean to make a speech, Mr. Chairman, but that is the second time—Mr. Joyal's questions inevitably seem to touch a tender spot here and there.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, would I be allowed a point of order?

**The Chairman:** Mr. Huntington, followed by Mr. Robinson.

**Mr. Huntington:** I can back off.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Is the Auditor General not going to comment on this?

**The Chairman:** Yes. I was just coming to that point. First, since it was referred to by Mr. Mensforth and by Mr. Flynn and it has been made available to all members of the Committee this morning, is it agreed that we have this tabled as an appendix to our report today?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** That is the very next point, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** The Auditor General seemed to be somewhat preoccupied, and has been reading it over. We just got it this morning the same as he did. I had some questions about it but I wanted to hear his comments on the totality of it first.

**The Chairman:** I had been alerted to this situation myself, Mr. Robinson, and I intended to ask Mr. Macdonnell before I turned to Mr. Clarke. We can do it either way, but I think perhaps I express the concern of all the members when I read quickly the comment on page 2 where he says:

What I am proposing is that each member of this Committee, as the only Committee of Parliament which would appear to have a particular mandate in this area, take time to meet with officers of the Secretariat to discuss what he finds wrong with the Blue Book. I know this will involve some expenditure of time by the members.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** On the same point of order raised by Mr. Robinson, I would like to know why it is that we were presented with this statement at 11 o'clock, which often happens, I realize, but neither Mr. Mensforth nor anyone else read it into the record, and we were left to our own devices to read it, just as the Auditor General was.

[Interpretation]

réponse au budget. Selon nous, ces documents doivent donc être cohérents.

Nous affirmons en plus, comme nous l'avons fait dans plusieurs recommandations, que le système de contrôle budgétaire ne sera ni meilleur ni pire que le budget qui est soumis aux députés, puisque c'est à partir du budget que commence le contrôle. Je suis donc très préoccupé lorsque j'entends M. Huntington, par exemple, affirmer que malgré une analyse sérieuse et détaillée du budget, celui-ci n'a toujours pour lui ni queue ni tête. Il s'agit là pour moi d'une remarque fondamentale et je puis vous dire que nous n'aurons pas de repos tant que nous ne serons pas certain que le Parlement réussit à contrôler le budget car, si non, il est évident que les ministères n'essaieront jamais d'exercer le moindre contrôle budgétaire.

Je ne voulais pas faire de longues déclarations, monsieur le président, mais c'est la deuxième fois—en fait, les questions de M. Joyal semblent toujours toucher des zones très délicates.

**M. Robinson:** Puis-je faire un rappel au Règlement, monsieur le président.

**Le président:** M. Huntington puis M. Robinson.

**M. Huntington:** Je puis attendre.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** L'Auditeur général ne va-t-il pas répondre à cette déclaration?

**Le président:** Si, j'y arrive. Puisqu'elle a été mentionnée par M. Mensforth, puis par M. Flynn, et puisqu'elle a été distribuée aux membres du comité, ce matin, êtes-vous d'accord pour qu'elle soit annexée au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous y arrivons, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Pendant sa lecture, l'Auditeur général m'a semble assez préoccupé. Étant donné que j'ai reçu ce texte ce matin, en même temps que lui, je préférerais entendre ses commentaires avant de lui poser des questions.

**Le président:** Je suis au courant du problème, monsieur Robinson, et c'est pourquoi j'avais l'intention de donner la parole à M. Macdonnell avant de revenir à M. Clarke. Je pense d'ailleurs que tous les membres du comité seront aussi intéressés que moi, par cet extrait, en page 2:

Ce que je propose, en fait, c'est que chaque membre de ce comité, étant donné qu'il s'agit du seul comité du Parlement qui semble avoir reçu un mandat précis dans ce domaine, prenne le temps nécessaire pour rencontrer les représentants du Secrétariat d'État afin de discuter des failles qui existent, selon lui, dans le Livre bleu. Je sais que les membres du comité devront consacrer une bonne partie de leur temps à cette tâche.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Sur le même rappel au Règlement, monsieur le président, j'aimerais savoir pourquoi cette déclaration nous a été remise à 11 h 00, comme c'est souvent le cas, et pourquoi elle n'a pas été lue, ni par M. Mensforth ni par qui que ce soit d'autre, ce qui nous a obligé à lire pendant la réunion du comité, tout comme a dû le faire l'Auditeur général.

[Texte]

Also, I am not quite clear on who is responsible for the authorship of this thing. It just says Treasury Board Position: Qualified Agreement. However, on page 2, paragraphs 3 and 4 say: "I want then to suggest" and "I know this will involve", and there is no identification as to who this person is. Whatever procedure caused this to happen this morning I think is very poor, and we should not have it.

**The Chairman:** I think before I turn that question—you are the next questioner, Mr. Clarke—over to Mr. Mensforth, the Clerk reminds me that it was received in English and it was necessary to have it translated into French, which delays its tabling. So it could not be made available in both languages until this morning. Mr. Mensforth.

**Mr. Mensforth:** At the last meeting, Mr. Clarke, we were asked to give those recommendations to which we had qualified agreement and the rationale for our qualifications. We had prepared a set of briefing notes, and in the interest of speed I took copies of those briefing notes and forwarded them to the Clerk of the Committee last Friday. I could not get them translated in time. The Clerk was good enough to get them translated. We have nine other pieces like this which we have been asked to bring as the subjects are raised in subsequent meetings. I will endeavour to get them translated in order to get them here earlier. This was the only recommendation on the agenda that we had qualified agreement to.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Of course, I do not find the French version terribly useful, but it could have been read into the record by Mr. Mensforth this morning in a very few minutes. It is not a long statement and we have translators, and then it would have been on the record in English and French. I do not see why it needs to be translated beforehand. But is Mr. Mensforth accepting the authorship of this document?

**Mr. Mensforth:** No, sir.

• 1205

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Then my question, part of my point of order—and I was raising it as a point of order so that it would not be a question—is, who wrote this thing? Who is "I" referred to on page 2?

**Mr. MacDonald:** Excuse me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** These were briefing notes prepared for the Minister when he was here—I made an earlier reference to briefing books for the Minister—and the "I" is the proposal that he would have made had the question come up: that basically, we would look to the suggestions of members of Parliament, in particular the members of Parliament who are also members of this Committee, as to specific criticisms of the Estimates and the specific suggestions they would make for their improvement.

**The Chairman:** So this is from the Minister, then, Mr. MacDonald?

**Mr. B. A. MacDonald:** It represents a ministerial position. I do not know whether he would agree with every word of the thing, but this is the sort of approach that was taken in discussions with him.

[Interprétation]

En outre, je n'ai toujours pas saisi qui était l'auteur de ce texte. Je vois simplement la motion suivante, en page 1: (position du Conseil du trésor: accord mitigé). Par contre, au début des paragraphes 4, en page 2, et 2, en page 3, je lis: «Je souhaiterais» et «Je sais que». Qui est donc ce «je»? Je ne sais pas pourquoi ce texte nous a été distribué ce matin, mais je pourrais dire que je trouve cela déplorable et regrettable.

**Le président:** Je dirai d'abord que vous êtes le prochain orateur, monsieur Clarke. En outre, avant de poser cette question à M. Mensforth, le greffier me rappelle que ce texte n'a été reçu qu'en anglais et que c'est sa traduction en français qui a retardé son dépôt. Il n'a donc pas été possible de le distribuer, dans les deux langues, avant ce matin. Monsieur Mensforth.

**M. Mensforth:** Lors de la dernière réunion, monsieur Clarke, on nous a demandé d'indiquer les recommandations pour lesquelles notre accord était mitigé et de vous en donner la raison. Nous avions préparé une série de remarques mais, pour aller plus vite, j'en ai pris des exemplaires et les ai envoyés au greffier du comité, vendredi dernier. Malheureusement, je n'ai pas pu les faire traduire à temps. Le greffier a eu la bonté de s'occuper de la traduction mais je dois vous dire que nous avons préparé neuf autres textes, identiques à celui-ci, concernant des sujets qui ont été soulevés pendant les réunions du comité. J'essaierai de les faire traduire le plus tôt que possible, afin de vous les distribuer plus tôt. Pour celle-ci, il s'agissait de la seule recommandation pour laquelle notre accord était mitigé.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Évidemment, je ne trouve pas que la version française soit terriblement utile mais cela n'empêchait pas M. Mensforth de lire ce texte, ce matin, ce qui ne lui aurait pris que quelques minutes. En outre, puisque nous avons des interprètes, les francophones l'auraient compris. Je ne vois pas pourquoi ces textes doivent être traduits à l'avance. Quoi qu'il en soit, M. Mensforth accepte-t-il la paternité de ce document?

**M. Mensforth:** Non, monsieur.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Alors ma question, qui fait partie de mon rappel au Règlement est la suivante: qui a écrit cela? Qui est ce «je» dont il est question à la page 2?

**M. MacDonald:** Pardon, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Ces notes ont été préparées à l'intention du ministre lorsqu'il a comparu, j'en ai déjà parlé d'ailleurs, et ce «je» fait partie de la proposition qu'il aurait faite si la question lui avait été posée: à savoir qu'en principe il examinerait les suggestions des députés, notamment ceux qui sont également membres de ce Comité, au sujet du budget des dépenses et de la façon de l'améliorer.

**Le président:** Cela provient donc du ministre, monsieur MacDonald?

**M. B. A. MacDonald:** Cela représente le point de vue du ministre. Je ne sais pas si le ministre serait d'accord avec tout ce qui est écrit ici, mais c'est le genre d'attitude que l'on a adoptée lors de nos discussions.

[Text]

The Chairman: Then I wonder, gentlemen, before I turn to Mr. Clarke, I had started to raise some points on page 2 and page 3, and on your behalf, I think it only proper that we have a comment from Mr. Macdonell on these observations; and I say that because there has been an exhaustive study made by him as tabled in the supplement and in his report, and it seems to me to be covering old ground to suggest that members of this Committee meet individually with the officers of the Secretariat to discuss what is wrong with the Blue Book. I submit that that has been made very well known by the Auditor General, but I think it would be helpful if we could have his comment on this statement at this time.

Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think the specific paragraph on which you would wish me to comment is in the middle of page 2. I could go through on an ad hoc basis as I did the other day.

I want then to suggest that the criticism be made much more clear. Since the Estimates are designed primarily for the use of Parliament, we should consult the members themselves rather than have one more study by experts. What I am proposing is that each member of this Committee, as the only Committee of Parliament which would appear to have a particular mandate in this area, take time to meet with officers of the Secretariat to discuss what he finds wrong with the Blue Book.

My reaction to that, Mr. Chairman, is off the top of my head, but I look at it this way. We have put in many hundreds and thousands, really, of man-hours in this Financial Management and Control Study to date. We have made a number of quite specific recommendations for the consideration of Parliament in connection with the Estimates. I have already stated this morning, in response to a question by Mr. Joyal, that we believe if Parliament is to have effective control over money that is voted, it must start with a complete understanding of what they are voting money for and that is through the facility of the Estimates.

I go further and say that that to us is the foundation of the control system right throughout the whole government apparatus. We have many other paragraphs and sections that deal with that. Budgetary control to us is the name of the game. Without that, I think we will never have effective control.

Therefore, I frankly will respond in this fashion. We already have a series of quite specific recommendations right in front of Parliament in Chapter 2. You have a research assistant. I think as a preliminary step, before members of Parliament are asked their questions individually, I would recommend to Mr. MacDonald who spoke on this question that the research assistant and our resources be applied along with his resources to study this in some depth, in detail. I think I would be quite happy, Mr. Chairman, to make the suggestion, subject to the approval of this committee, that your research assistant be made chairman of this task force representing your Committee at the detail level to report back to you on what the positions are on the specific recommendations we already have made.

[Interpretation]

Le président: Avant d'accorder la parole à M. Clark, j'avais déjà soulevé quelques points aux pages 2 et 3 et M. Macdonell pourrait peut-être maintenant nous faire quelques observations à ce sujet; il a fait une étude très détaillée de ces questions qu'on peut voir dans son rapport et dans le supplément, et je pense qu'en suggérant que les membres de ce Comité rencontrent les fonctionnaires du secrétariat afin d'exprimer leurs critiques au sujet du Livre bleu, nous n'avancions pas beaucoup. L'Auditeur général l'a très bien exprimé, mais ses observations nous seraient des plus utiles.

Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, l'alinéa au sujet duquel vous me demandez mon opinion se trouve au bas de la page 2 et en haut de la page 3. Je pourrais procéder comme l'autre jour.

Je souhaiterais donc proposer que l'on formule les critiques de façon plus claire. Étant donné que le budget est conçu tout d'abord en fonction de l'utilisation parlementaire, nous devrions consulter les membres du Parlement eux-mêmes plutôt que de demander à des experts d'effectuer une nouvelle étude. Ce que je propose en fait, c'est que chaque membre de ce Comité, étant donné qu'il s'agit du seul comité du Parlement qui semble avoir reçu un mandat précis dans ce domaine, prenne le temps nécessaire pour rencontrer les représentants du Secrétariat afin de discuter des failles qui existent selon lui dans le Livre bleu.

Ma réaction, monsieur le président, ne se fonde pas sur un examen minutieux de la question, mais voici ce que j'en pense. Nous avons consacré plusieurs centaines et même plusieurs milliers d'heures-hommes jusqu'à présent à l'étude de la gestion et du contrôle financiers. Nous avons présenté de nombreuses recommandations très précises au Parlement à l'égard du budget. J'ai déjà déclaré ce matin, en réponse à une question de M. Joyal, que si le Parlement veut exercer un contrôle efficace des crédits, il doit premièrement comprendre pourquoi il affecte ces sommes et c'est le budget qui lui fournira cette explication.

J'ajoute que pour nous il s'agit là de la base du système des contrôles du gouvernement. D'autres alinéas portent sur cette question. Pour nous, le contrôle budgétaire s'impose. Sans lui, nous n'exercerons jamais un contrôle efficace.

Ainsi, je vous répondrai franchement. Nous avons déjà présenté des recommandations précises au Parlement, au chapitre 2. Vous disposez d'un adjoint à la recherche. Ainsi, avant que les députés posent leurs questions individuellement, je recommanderais à M. MacDonald qui en a parlé, que votre adjoint à la recherche ainsi que notre personnel examinent cette question en détail. Je serais heureux, monsieur le président, de proposer, si le Comité est d'accord, que votre adjoint à la recherche soit nommé président de ce comité d'étude représentant votre Comité lors de l'examen détaillé, et qu'il vous fasse un compte rendu des recommandations déjà faites.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

**Mr. MacDonald:** Mr. Chairman. I wonder...

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

• 1210

**Mr. MacDonald:** ... if I might, I think, Mr. Chairman, the difficulty I have with that is that on the basis of the experience that I have had in observing Parliament and committees considering the Estimates, I really do believe, with respect, the sort of things that have troubled—and I go entirely by my observations which anyone here, of course, can disagree with—members in Estimates sessions before committees are not the kinds of problems with which the Auditor General's Reports have dealt. This is true now. It is true, I think, if one would review the debates when estimates used to be considered in Committees of the Whole. Their interests in estimates committees are rarely directed to the form of the estimates as they stand and I do not think, at least from what I have seen of the recommendations and as I understand them, that the changes that are being proposed would lead to any greater attention by the members, but this is why the foundation of this proposal was to, as it were, almost document the sort of feelings the members had about the estimates. I am quite sure that discussions between experts can be productive, but there is one thing we are not expert in, and that is the review of estimates from the point of view of a member of Parliament.

**The Chairman:** Thank you, Mr. MacDonald. The suggestion made by Mr. Macdonell is one that we cannot implement at the present time because we do not have a quorum, but it is one that we can consider and, if we find it desirable at a later meeting when we have a quorum, it could then be taken under consideration. I turn the meeting over to Mr. Clarke, followed by Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, could this suggestion be placed in the form of a memorandum and circulated to all the members with the suggestion that it be presented at a future meeting for consideration?

**An hon. Member:** I think that is a good suggestion.

**The Chairman:** Yes, Mr. Robinson, that is a very good suggestion, and it can be done. Is it agreed that is the course we should follow?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** May I be permitted an observation, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Macdonell:** I think Mr. MacDonald has made an excellent point and I would like to amplify it a bit with my suggestion that your Research Assistant be made Chairman of this Task Force. He is liaison, as I understand it, anyway, with all members of this Committee, and it seems to me that by having him as Chairman of the Task Force he can elicit information as to what we meant by our suggestions. He can elicit information from Mr. MacDonald and his staff as to the practicality of these suggestions but, above all, it seems to me that he has access directly to all members of this Committee and can one way or another

[Interprétation]

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

**M. MacDonald:** Monsieur le président. Je me demande...

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, je crois qu'il y a une difficulté à ce niveau, si l'on en juge d'après l'expérience du Parlement et des comités lors de l'étude du budget,—cette opinion est évidemment personnelle et certains ne seront peut-être pas d'accord avec moi—à savoir que les questions qui posent des problèmes aux députés ne sont pas celles dont traite le rapport de l'Auditeur général. C'est vrai! On s'en rend compte en lisant les débats lorsque les comités pléniers étudiaient le budget. Les députés s'intéressent rarement à la forme actuelle du budget et je ne crois pas, du moins d'après les recommandations que j'ai vues, que les changements proposés amèneraient davantage les députés à s'y intéresser, mais cette proposition avait pour but d'exposer les sentiments des députés à l'égard du budget. Je suis persuadé que les discussions entre experts peuvent être fructueuses, mais nous ne sommes pas députés et nous devons donc tenter de comprendre votre position.

**Le président:** Merci, monsieur MacDonald. On ne peut adopter la proposition de M. Macdonell à l'heure actuelle car nous n'avons pas le quorum, mais nous pouvons y songer et nous pourrions y revenir à une date ultérieure. Monsieur Clarke, vous avez la parole suivi de M. Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, un rappel au Règlement.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, est-ce que l'on pourrait distribuer cette proposition sous forme de note de service à tous les députés tout en indiquant que la question pourrait être à l'étude lors d'une autre séance?

**Une voix:** C'est une excellente suggestion.

**Le président:** Oui, monsieur Robinson, c'est une excellente suggestion et nous pouvons procéder ainsi. Est-ce qu'il est convenu de procéder ainsi?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Puis-je faire une observation, monsieur le président?

**Le président:** Certainement.

**M. Macdonell:** M. MacDonald a eu une bonne idée et j'aimerais l'élaborer en proposant que votre adjoint à la recherche soit nommé président de ce groupe d'étude. Il est agent de liaison du comité, si je comprends bien, et s'il était président du groupe d'études, il pourrait expliquer nos propositions. Il pourrait obtenir des renseignements auprès de M. MacDonald et de son personnel afin de savoir si ces propositions sont pratiques, mais d'abord et avant tout, puisqu'il a accès directement à tous les membres de ce comité il pourrait recueillir leurs opinions, de façon à représenter chaque membre. J'aimerais également préciser

[Text]

secure their viewpoints, so I do not think it will be unrepresentative I also want to make the additional point clear that that is not just to be in splendid isolation. I think it is much more to sense what members feel they want to have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. This recommendation proposed by Mr. Robinson will be circulated to all members of the Committee and if it is found advisable, and we do have a quorum, it will then be brought up for implementation at the first meeting at which we have a quorum. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Before you start the questions, I would remind the Committee that some members have indicated they must attend other functions at 12.30, at which time this meeting will adjourn. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, I have had difficulty this morning in believing my eyes and ears. I have covered the aspect of having this statement presented to us at the time it was, and I do not want to do more than to allude to that now. I have heard Mr. MacDonald give his comments and perhaps I could say, so that we know where the battle lines are drawn, that I have never heard such contradictory and—well, I do not know how to describe it. I am almost speechless, Mr. Chairman.

**Mr. Huntington:** I can find some words, Bill.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right.

• 1215

**Mr. Huntington** may get some words out when he comes back. This statement was to have been made by the Minister, we have been told, and yet I recall when the Minister was here we were not even told and he did not apparently know what paragraph numbers there were qualifications on, and we got that at the last Thursday meeting from Mr. Mensforth in his presentation, just the numbers. It is true that he was asked for the details of the qualifications and we are then presented this morning, through Mr. Mensforth, with a statement supposedly by the Minister, and if, Mr. Chairman, we are going to consider each of these qualifications on each of the recommendations, we are going to be here for at least ten more meetings. I can see no form of agreement between the Treasury Board and Mr. Lafferty's Committee, if I could call it that for this morning because Mr. Lafferty made the report. If I may just make a couple of comparisons, the statement presented by Mr. Mensforth this morning says in the first paragraph on page one, and eliminating the detailed words,

The current form of the Estimates... (are)... the result of a study made roughly ten years ago.

Now, that may be so but we find in the paragraph leading up to the recommendation... I cannot find it now, Mr. Chairman, I have lost my records.

**An hon. Member:** What were you looking for?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** There was a contradiction; it was ten years ago. Oh, it came from Mr. Lafferty's presentation—I am sorry—that there had been no changes in the form of the estimates since the Glassco recommendations were partly introduced. He made a statement about the standardization. Perhaps Mr. Lafferty could comment on that since we have him here with us.

[Interpretation]

que ce groupe tiendra compte des désirs de tous les membres.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. La recommandation de M. Robinson sera distribuée à tous les membres du comité et lorsque nous aurons un quorum, si tout le monde est d'accord, nous examinerons la question afin de décider si nous l'adopterons ou non. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Avant de passer aux questions, j'aimerais rappeler au comité que certains membres ont indiqué qu'ils devront s'absenter à 12h30, et nous suspendrons alors nos travaux. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, je n'en crois ni mes yeux ni mes oreilles. J'ai entendu les observations de M. MacDonald et je dois dire que je n'ai jamais rien entendu d'aussi contradictoire - j'ai du mal à décrire ce que je ressens. J'en reste presque bouche bée, monsieur le président.

**M. Huntington:** Je puis trouver les mots qu'il faut, Bill.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Très bien.

**M. Huntington** pourra prendre la parole à son retour. On nous avait dit que le ministre ferait lui-même cette déclaration et cependant, je me souviens que lors de la comparaison du ministre, on ne nous a pas dit, et il semble que ce dernier ne savait même pas, sur quels alinéas on exprimait des réserves, et c'est M. Mensforth qui, jeudi dernier, nous a fourni les numéros. Il est vrai qu'on avait demandé des précisions sur les réserves exprimées et c'est ce que M. Mensforth nous a apporté ce matin, une déclaration provenant supposément du ministre, et si, monsieur le président, nous devons examiner chaque cas de réserves, il nous faudra encore au moins 10 réunions. Il ne me semble y avoir aucun accord entre le Conseil du Trésor et le Comité de M. Lafferty, si je puis l'appeler ainsi, puisque c'est M. Lafferty qui a présenté le rapport. Si vous me permettez de faire quelques comparaisons, vous verrez que le premier alinéa à la page 1 de l'exposé de M. Mensforth de ce matin, stipule en bref que:

la forme actuelle du budget des dépenses... constitue les résultats d'une étude effectuée il y a environ 10 ans.

Il a peut-être raison, mais un peu plus loin dans l'alinéa qui précède la recommandation... je ne le trouve pas, monsieur le président, j'ai perdu mes dossiers.

**Une voix:** Qu'est-ce que vous cherchez?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Il y avait une contradiction; cela fait dix ans. Oh, c'était dans l'exposé de M. Lafferty - je m'excuse - à savoir qu'il n'y avait eu aucune modification dans la forme du budget depuis que les recommandations Glassco avaient été partiellement appliquées il a parlé de la normalisation. Peut-être que M. Lafferty pourrait profiter de l'occasion pour nous en parler.

[Texte]

I am sorry, I have just lost my reference here but perhaps I could ask Mr. Lafferty, as a start Mr. Chairman. Did his report agree with this statement that is made about the present form coming from a study made roughly ten years ago?

The Chairman: Mr. Lafferty.

Mr. P. Lafferty (Executive Director, Executive Interchange): Mr. Clarke, there are two things: one is the change in form versus changes in content. There was one major change in form. There have been minor changes in form but the 1970-71 estimates were a major change in form, but within that, there has been a change in content.

The biggest change in content occurred at the same time, in 1970-71, where you switched to an activity presentation. But each year, there are changes in different programs. Now, if you look at the trend of these changes, it has been toward consolidating activities. Where you may have started with twenty activities, you consolidate down to four. Twenty to four is an exaggeration but usually there is some consolidation.

Mr. MacDonald referred earlier to the four studies that were carried out after the Glassco Report for departments in which activity structures were developed. Those activity structures are not presented today in the way they were developed then. They are presented in a very much reduced way. So I guess as far as changes in content go, programs are changing all the time. If you look at the Department of National Defence this year versus last year, it is a completely different format of presentation. I would say this year's is an improved presentation but it is a completely different activity structure from last year's. But there are always changes going and the change that concerns us most is the consolidation of detail.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Well, Mr. Chairman, it is clear that the Minister is resisting another study, from the way I read his remarks. However, I heard Mr. MacDonald say this morning that he could not understand how we could get a simpler form of estimates without a considerable amount of study.

Mr. MacDonald: May I comment, Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. MacDonald.

• 1220

Mr. MacDonald: As far as the study being resisted is concerned, that was certainly not the intent. The intent was that it was felt the changes that were made in the form of the estimates the last time, which were very, very substantial, do not seem to have been generally well accepted by members of Parliament. I mean, there were criticisms of the old form of the estimates and there are criticisms of the new form of the estimates.

It is felt that the missing ingredient in the study that was made the last time, and the one that it would be unfortunate if it were missed again, is an input by members of Parliament of a rather personal and direct kind. It is not, sir, in any sense an attempt to avoid a study, no.

[Interprétation]

Je m'excuse, je ne trouve pas ce que je cherchais, mais peut-être que M. Lafferty, pour commencer, pourrait parler de cette question. Est-ce que son rapport est conforme à la déclaration suivant laquelle la forme actuelle du budget provient d'une étude menée il y a environ dix ans?

Le président: Monsieur Lafferty.

M. P. Lafferty (Directeur administratif, Étude sur la gestion et le contrôle financier): Monsieur Clarke, il faut tenir compte de deux points: c'est-à-dire le changement dans la forme par opposition au changement dans le contenu. Il y a eu un changement majeur au niveau de la forme. On avait apporté quelques changements mineurs à la forme, mais c'est en 1970-1971, que le budget a subi une transformation majeure dans la forme; il y a eu également des changements au niveau du contenu.

Le plus important changement de contenu a eu lieu à la même époque, soit 1970-1971, alors que l'on a exposé le budget selon les activités. Mais chaque année, on apporte des modifications à divers programmes. Maintenant, si vous examinez la tendance de ces changements, vous verrez qu'elle se dirige vers l'unification des activités. Alors qu'au début il y en avait peut-être 20, il n'en reste plus que 4. J'exagère un peu, mais on a tendance à regrouper les activités.

M. MacDonald a parlé plus tôt des quatre études menées après le rapport Glassco à l'intention des ministères dans lesquels on mettait au point la structure des activités. Cette structure n'a plus aujourd'hui la même forme qu'alors. Elle a été simplifiée. Pour ce qui est de la modification du contenu, disons que les programmes évoluent constamment. Par exemple, la partie représentant le ministère de la Défense nationale cette année est tout à fait différente de celle de l'an dernier. Personnellement, je trouve qu'il y a une nette amélioration cette année, quoi que ce soit tout à fait différent de l'an dernier. Des changements s'opèrent constamment, mais celui qui nous préoccupe davantage, est celui du regroupement des détails.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Eh bien, monsieur le président, il est évident que le ministre refuse une autre étude si j'en juge d'après ces observations. Toutefois, M. MacDonald a dit ce matin qu'il ne comprenait pas comment nous pourrions simplifier le budget sans mettre de nombreuses études sur pied.

M. MacDonald: Puis-je faire une observation, monsieur le président?

Le président: Monsieur MacDonald.

M. MacDonald: Je ne crois pas que l'on avait l'intention de s'opposer à une étude. Cependant, on est d'avis que les changements apportés au budget la dernière fois, changements considérables, ne semblent pas avoir été acceptés à l'unanimité par tous les députés. Je veux dire par là que l'on a critiqué l'ancienne forme du budget et que maintenant on critique la nouvelle.

On estime qu'il manque un ingrédient dans la dernière étude, et il serait dommage qu'il soit encore absent cette fois-ci, et il s'agit de la participation des députés de façon personnelle et directe. Mais nous n'avons pas du tout l'intention d'éviter une étude.

[Text]

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, the whole Recommendation in 10.6 starts out that they recommend that a comprehensive study of the form of the estimates is required to determine changes needed to achieve better disclosure, and so on. That is paraphrasing it and getting to the nub of it. Again I say that Mr. MacDonald has just contradicted that, in my interpretation. There is supposed to be some kind of qualified acceptance by Treasury Board of this recommendation, and all I can see is a confrontation that says they are not going to have a study. Now, Mr. MacDonald, you tell us that you have not said you are not going to have a study. Since the recommendation is to have a study, why do not we have a study?

Mr. MacDonald: I guess our qualification was meant, in this particular case, to say there should be a study but may we suggest that for the greater effectiveness of that study there should be a greater participation by members of Parliament than there was in the last study. I think all these qualifications are in the nature of "These are good ideas but may we suggest in amplification of them the following qualifications."

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): There is nothing, though, Mr. Chairman, in Recommendation 10.6 to suggest that members of Parliament would not be consulted. It calls for a comprehensive study and it does not say that it should or it should not include members of Parliament.

Mr. MacDonald: I agree, sir. I think there may be some semantic difficulty as to what the word "qualification" meant.

If I may make the distinction of the two recommendations that were not accepted—and there were no qualifications attached to the nonaccepted, one of them we went into on allotment control and the other one on commitment control—as opposed to some recommendations that were accepted exactly as drafted, there is this middle point to which qualifications are applied.

The Chairman: Your last question, Mr. Clarke, and then it is Mr. Robinson.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): I move to make an observation before my final question, Mr. Chairman. It is obvious to me that the reason members are asking questions in committees that do not fit the expectations of the Treasury Board is that the members cannot get any information out of the estimates. There is no comparative information given, and when you try to compare anything you find that estimates are not comparable from one year to another because these—I have forgotten the expression they use now—proposed, or projected, program expenditures have been zipped in there.

A simple budgetary presentation would be comparable. The member could understand it, he could see what the budget was—that is what he voted on last year and this is what the performance was—and it would be very much simpler.

Of course, and I mentioned this last week, Mr. Chairman, the member of Parliament cannot fathom the estimates whatever, and he uses it as an excuse to question on other areas that are of interest to him. That is apparently fair game under the rules.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, la recommandation à l'alinéa 10.6 veut qu'une étude approfondie de la forme du budget des dépenses s'impose afin de déterminer les modifications nécessaires à une meilleure divulgation des détails, et ainsi de suite. C'est le point essentiel. Encore une fois, j'estime que M. MacDonald contredit ces faits. Le Conseil du Trésor est censé avoir accepté cette recommandation avec réserve mais il semble cependant s'opposer à ce qu'une étude soit menée. Monsieur MacDonald, pouvez-vous nous dire que vous n'avez jamais déclaré qu'il n'y aura pas d'étude. Puisque la recommandation laisse entendre qu'une étude est nécessaire, pourquoi ne pas en mener une?

M. MacDonald: Je crois que la réserve que nous avons exprimée était que s'il devait y avoir une étude, elle devait pour être efficace, se faire en collaboration avec les députés, plus que la dernière fois. On pourrait dire que nos «réserves» visent à améliorer de bonnes idées.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Cependant, monsieur le président, rien dans la recommandation 10.6 ne laisse croire que les députés ne seraient pas consultés. On recommande une étude approfondie sans faire allusion à une éventuelle participation des députés.

M. MacDonald: Je suis d'accord, monsieur. Il y a peut-être des difficultés au niveau sémantique.

Si vous me le permettez, j'aimerais faire une distinction entre ces recommandations et les deux autres qui n'ont pas été acceptées - l'une portait sur le contrôle des affectations et l'autre sur le contrôle des engagements - par opposition aux recommandations acceptées telles que rédigées. Et il y a celles auxquelles nous apportons des réserves.

Le président: Votre dernière question, monsieur Clarke, et ensuite la parole est à M. Robinson.

M. Clarke (Vancouver Quadra): J'aimerais faire une observation avant de poser ma dernière question, monsieur le président. Il est évident que la raison pour laquelle les députés posent des questions en comités, auxquelles les représentants du Conseil du Trésor ne s'attendent pas, est que les députés ne peuvent obtenir de renseignements dans le budget. Le budget ne fournit aucun renseignement comparé, et lorsque l'on tente de comparer certaines données, on s'aperçoit que le budget ne se compare pas d'une année à l'autre, parce qu'on n'y trouve que des prévisions de dépenses pour chacun des programmes.

Un simple exposé budgétaire serait comparable. Le député pourrait le comprendre et voir en quoi consiste le budget - c'est-à-dire les crédits affectés l'année précédente et les résultats - et ce serait beaucoup plus simple.

Evidemment, et j'en ai parlé la semaine dernière, monsieur le président, le député ne peut comprendre tout le budget et c'est pourquoi il pose ces questions sur des sujets qui l'intéressent. Cela semble juste en vertu des circonstances.

[Texte]

I have asked a few questions and we have had a few answers, Mr. Chairman, I am still completely unaware and unable to determine what are the qualifications that the Treasury Board has in connection with recommendation 10.6

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** Mr. Chairman, in Mr. Clarke's terms, no qualifications.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** That was the conclusion I might have been led to, but then how is it listed as a qualified recommendation?

**Mr. MacDonald:** I guess, sir, it would really be an understanding that certain recommendations that appear in the study are accepted with a simple straightforward yes. Others are accepted with the idea that we would suggest that they be amplified in the following way. That is what the qualification is. It is accepted on an understanding that implementation would be enhanced if consideration were given to these additional factors.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

• 1225

**Mr. Robinson:** Yes, Mr. Chairman. I will be very brief, we do not have much time anyway. It seems to me in listening to what is taking place today, from not only Mr. MacDonald but also Mr. Macdonell that there is really no consensus *ad idem* in many areas and I am wondering why it is this way. Surely to goodness you fellows and your departments and organizations should be working towards a common purpose and yet we seem to find that there is confrontation all the time. There does not seem to be a meeting of the minds in many matters.

For instance, take a look at page 2 of this dissertation that was given to us today. The statement that is made by treasury people is that the estimates today are much more informative and so on and then the comment is made:

despite some suggestions to the contrary by the Auditor General's report.

I wonder, are you gentlemen prepared to comment on this?

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** Yes, sir, I think the old form of the estimates on several counts did not contain information that is now present in the new form of the estimates. If I may go at random; on Capital Projects, the Capital Projects tables in the new form of the estimates present total cost, expenditures to date, expected expenditures in the estimates here, and future expenditures. That sort of information was lacking in the old form of the estimates.

Whatever one's qualifications are about the adequacy of the statements of objectives in the new form of the estimates and the activity descriptions, there were none in the old form of the estimates, none whatsoever. There were just simple tabulations with figures.

The detail on Grants and Contributions was buried in a Standard Objects table in the old form of the estimates. And of course there are 70 or 80 pages of summary information in the new form of the estimates that were lacking in the old form.

[Interprétation]

J'ai posé quelques questions et on m'a fourni quelques réponses, monsieur le président. Je suis toujours incapable de déterminer quelles sont les réserves exprimées par le Conseil du Trésor à l'égard de la recommandation 10.6.

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, comme l'a dit M. Clarke, il n'y en a pas.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** C'est la conclusion que j'ai été tenté de tirer, mais comment se fait-il alors qu'elle fasse partie de la liste des recommandations amenant des réserves?

**M. MacDonald:** Je suppose que certaines recommandations figurant dans l'étude ont été acceptées sans qu'il y ait de commentaires. On en a accepté d'autres en suggérant qu'elles soient élaborées. Telle est la nature de nos remarques. On accepte une recommandation mais en suggérant que son application serait améliorée si l'on songeait à certains facteurs supplémentaires.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je serai bref, monsieur le président, car je n'ai pas beaucoup de temps de toute façon. À la suite des propos de M. MacDonald et de ceux de M. Macdonell, à mon avis, il n'y a pas beaucoup de questions pour lesquelles un consensus s'est établi et je me demande pourquoi. Messieurs, vous et vos ministères ou organismes devriez tout de même travailler à atteindre un but commun. Malgré cela, les divergences d'opinions semblent se multiplier. Vous ne semblez pas pouvoir tomber d'accord sur quoi que ce soit.

Prenez par exemple à la page 2 de l'exposé qu'on nous a fait ici aujourd'hui. Les responsables du Conseil du Trésor disent aujourd'hui que les prévisions offrent beaucoup plus de renseignements qu'auparavant et tout de suite après ils ajoutent:

Même si le rapport de l'Auditeur général voudrait faire croire le contraire.

Messieurs, avez-vous des observations à faire à ce sujet?

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** J'estime que les prévisions n'offraient pas auparavant les renseignements qu'elles offrent dans leur forme actuelle. Prenez par exemple les dépenses de capital et vous verrez que la nouvelle formule prévoit de donner le montant du coût total actuel, les dépenses faites à ce jour, les dépenses prévues dans le budget actuel et les dépenses futures. Ce genre de renseignement n'existait pas dans l'ancienne formule.

Pour ce qui est de l'exposé des buts poursuivis et de la description des activités qui n'existaient pas autrefois, le moins qu'on puisse dire c'est que la nouvelle formule les introduit. Auparavant il ne s'agissait que d'un tableau pur et simple contenant des chiffres.

La rubrique article de dépenses ne mettait pas en lumière autrefois les subventions et contributions. De plus, la nouvelle formule fournit un résumé de 70 ou 80 pages qui n'existait pas autrefois.

[Text]

It is on these counts, sir, that we suggest they are more informative than the old form, whatever their current failings.

**Mr. Robinson:** You feel that this is more informative in terms of assisting the members of Parliament and people generally to understand the estimates better and to deal with them better.

**Mr. MacDonald:** Yes, that is correct, sir.

**Mr. Robinson:** Well, I would assume then that the Auditor General in some degree differs from this point of view.

**Mr. MacDonald:** I think the Auditor General was referring to the fact that some of the information that was in the old form of the estimates was not carried into the new form of the estimates. I do not think there is general denial that they were in all respects a better and more informative document, but I should not speak for him.

**Mr. Robinson:** Would the Auditor General comment, not only on the question that I raised but also on the comments made by Mr. MacDonald?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I do not think we were at any time suggesting a reversion to the old form of the estimates. What we are suggesting is some improvements in the new form of the estimates. Let us get this in perspective completely.

With your permission, sir, could I ask Mr. Lafferty to make an explanation in response to Mr. Robinson's comments?

**Mr. Lafferty:** The observation that I would make is that I think quite clearly the old form of the estimates was a controlled document and it would be very difficult to assimilate all the detailed information from a resource allocation perspective. Mr. MacDonald said earlier that the new form of the estimates is a resource allocation document and the key difference in detail that will show up on every item under discussion is whether or not the estimates are meant to be or whether members of Parliament want them to be a controlled document as distinct from a resource allocation document.

**Mr. Robinson:** I am no wiser now than I was before. It seems to me we should have one comprehensive document that would serve these purposes, that would serve the kind of need that Mr. MacDonald is talking about and serve the kind of need that Mr. Macdonell is talking about. Surely there must be some way that you can get together and produce a comprehensive document that is going to be more helpful and serve both purposes.

**Mr. Lafferty:** I think you can and I think the Glassco Commission still sets a suitable standard to start with.

**Mr. Robinson:** Well then, we can assume that the Glassco Commission recommendations will continue to be implemented over a period of time.

**Mr. MacDonald:** Could I comment, Mr. Chairman?

[Interpretation]

Voilà pourquoi monsieur nous prétendons que la nouvelle formule offre plus de renseignements, même si elle n'est pas encore parfaite.

**M. Robinson:** Vous croyez que les députés comme le public pourront mieux comprendre les prévisions budgétaires et mieux s'y reporter.

**M. MacDonald:** Oui monsieur.

**M. Robinson:** Ce n'est pas ce que semble croire l'Auditeur général cependant.

**M. MacDonald:** Je crois que l'Auditeur général faisait allusion au fait que certains renseignements offerts autrefois n'existent plus en vertu de la nouvelle formule. Mais dans l'ensemble je crois qu'on ne peut nier que les prévisions budgétaires offrent maintenant plus de renseignements et qu'elles sont plus claires, mais je lui donne la parole.

**M. Robinson:** L'auditeur général voudrait-il répondre non seulement à la question que j'ai posée mais également aux observations de M. MacDonald.

**Le président:** Monsieur MacDonell.

**M. Macdonell:** Jamais n'avons-nous souhaité le retour à l'ancienne formule. Nous proposons des améliorations à la nouvelle. Que cela soit bien compris.

J'aimerais demander à M. Lafferty de faire quelques observations en réponse aux observations de M. Robinson.

**M. Lafferty:** De toute évidence, les prévisions telles qu'elles étaient présentées autrefois constituaient un document à accès contrôlé et il était très difficile d'assimiler les renseignements qu'il contenait du point de vue de l'affectation des ressources. Comme l'a dit M. MacDonald, la nouvelle formule constitue un document sur l'affectation des ressources et c'est en donnant une explication plus ou moins détaillée en regard de chaque poste budgétaire que les députés choisiront de faire des prévisions budgétaires un document à accès contrôlé par opposition à un document sur l'affectation des ressources.

**M. Robinson:** Je ne suis pas plus avancé! À mon avis nous devrions avoir un document complet qui correspondrait aux besoins que vient de décrire M. MacDonald et aux besoins qu'a décrits M. Macdonell. On devrait certainement pouvoir en arriver à un compromis et constituer un document complet qui, tout en étant utile, tiendra compte de cette double nécessité.

**M. Lafferty:** Je crois que c'est possible et que la Commission Glassco a donné une ébauche de solution.

**M. Robinson:** Bon, il ne reste qu'à espérer que les recommandations de la Commission Glassco seront mises en application dans le plus bref délai.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, j'aimerais faire une observation.

[Texte]

**The Chairman:** Yes, Mr. MacDonald.

• 1230

**Mr. MacDonald:** The Glassco Commission for instance made recommendations about a vote structure that is less restrictive than the present vote structure. There was the "one-program, one-vote" structure. When that proposal was brought to this Committee in 1968 and 1969 that proposal was not accepted. The committee wanted a more refined vote structure than that. There were a number of elaborations made in discussions with the Public Accounts Committee that were incorporated, at least in the vote structure in the new form of the estimates.

If I may speak on Mr. Lafferty's point, I think, as you worked under both forms of the estimates, that the primary orientation of the estimates at that time was still a resource allocation, but the problem is that after the estimates are tabled the question then arises as to how much control is exercised at below-the-vote level. There I think is where the change in almost, you might say, management philosophy was made by the government following Glassco, which was to give the departments much more freedom. The basic ability to control, as it used to be done in the old form of the estimates by standard objects and by any number of headings, still exists. The Treasury Board could, under Section 24, say that from now on the old controls apply and the essentials of the old control structure still are incorporated in the estimates on an informative basis. So, it is not so much a change in estimates, I would suggest, as a change in the departmental management philosophy that follows upon the spirit of the Glassco Commission recommendations.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think your time has expired. Thank you, Mr. Robinson. Mr. Huntington, do you have a final question?

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I can forgo my final questions if we are going to carry on in the next meeting from this point on, because I think we are coming right into the heart of the conflict and the most important aspects that this Committee has been deliberating on.

**The Chairman:** Mr. Huntington, our next meeting is on the allocation of resources. This is our last meeting on this particular phase.

**Mr. Huntington:** I suggest that this particular phase is unfinished, Mr. Chairman, and that the next meeting should carry on into it. If we move off from here we, as parliamentarians, are missing the point of this whole exercise.

**The Chairman:** Is it agreed, then, that we continue with this study at our next meeting?

**Mr. Joyal:** Is it possible to get a translation of the statement that was tabled this morning in pursuance of Recommendation 10.6?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Joyal:** It might not be of use for some members, but it may be for others.

[Interprétation]

**Le président:** Oui monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** La Commission Glassco a fait des recommandations sur la structure des crédits, et si on les mettait en application, la structure actuelle serait beaucoup plus vaste. On a eu la structure prévoyant un crédit par programme. En 1968 et 1969, lorsque l'on a présentée cette idée aux membres du Comité, elle a été rejetée. Le Comité voulait que la structure des crédits soit beaucoup plus élaborée. Au cours des discussions au sein du Comité des comptes publics, on a cependant apporté certaines modifications à la structure des crédits et elles ont été incorporées dans la nouvelle façon de présenter les prévisions.

J'aimerais revenir sur ce qu'a dit M. Lafferty. Les prévisions, sous leurs deux présentations, retiennent une orientation unique, celle de l'affectation des ressources, mais c'est à partir du moment où les prévisions sont déposées qu'on soulève la question du contrôle exercé à l'intérieur d'un crédit. Voilà où on a modifié complètement la façon de faire à la suite des recommandations de la Commission Glassco, et cela a permis aux ministères de jouir de beaucoup plus de liberté. Fondamentalement, la capacité de contrôler comme elle existait anciennement avec les articles de dépenses et les rubriques, est maintenue. Le Conseil du Trésor peut, en vertu de l'article 24, décréter que l'ancienne façon de faire vaut toujours, car les anciennes données sont encore incorporées aux prévisions budgétaires en guise de renseignements. Donc, il ne s'agit pas surtout d'un changement dans les prévisions budgétaires, mais d'un changement de l'attitude des ministères survenu à la suite des recommandations de la Commission Glassco.

**Mr. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je crois que votre temps est écoulé. Merci, monsieur Robinson. Monsieur Huntington, avez-vous une dernière question?

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'aimerais y renoncer puisque nous allons poursuivre lors de la prochaine séance et parce que nous sommes sur le point d'aborder une des questions les plus importantes qu'auront à débattre les membres du Comité.

**Le président:** Monsieur Huntington, notre prochaine séance portera sur l'affectation des ressources. Nous terminons cet aspect particulier aujourd'hui.

**M. Huntington:** A mon avis, monsieur le président, cet aspect particulier est loin d'être épuisé et nous devrions poursuivre lors de la prochaine séance. Si nous en faisons autrement, les parlementaires que nous sommes passeraient complètement à côté de la question.

**Le président:** Convenons-nous donc alors de reprendre l'étude de cet aspect lors de notre prochaine séance?

**M. Joyal:** Pourrions-nous obtenir une traduction de l'exposé qui a été déposé ce matin, au sujet de la recommandation 10.6?

**Le président:** Oui.

**M. Joyal:** Certains membres du Comité n'en auront que faire, mais elle servira à certains d'entre nous.

[Text]

**The Chairman:** We have it in French and it will be made available to Committee members. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Speaking to that point of order, can we not achieve a higher priority on the translation abilities for our clerk? We are dealing with an extremely important and fundamental nature of change in the parliamentary process and in the accounts of Canada. If we cannot have top priority on our translation ability then there is something damn wrong, and I would suggest that we order it.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think Mr. MacDonald or the other gentleman mentioned that they have some eight or nine different memoranda to provide the Committee with. Surely they could all be translated and provided in advance. They have already been prepared.

**Mr. Mensforth:** Yes, sir. I can get those because I have more time.

**Mr. Robinson:** That might help us.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, our minutes are not getting to us as promptly as they should. We are waiting for translation. I think we as a Committee should ask for and demand a higher priority on translation abilities for the government.

**The Chairman:** Your observations will be on the record and we will do our best, Mr. Huntington.

Our next meeting, then, gentlemen, will continue with the same studies we have undertaken today. I presume the same witnesses will be with us on Thursday.

Thank you, gentlemen. The meeting is adjourned at the call of the Chair.

[Interpretation]

**Le président:** La version française existe et les membres du Comité la recevront sous peu. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** A ce sujet, pourrions-nous bénéficier d'une plus haute priorité? Il s'agit ici d'une modification extrêmement importante et fondamentale dans le processus parlementaire et dans les comptes du Canada. Si nous ne pouvons pas être au sommet de l'échelle prioritaire pour recevoir des services de traduction, eh bien, c'est que quelque chose ne va pas et je propose d'y remédier.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, M. MacDonald, ou son collègue peut-être, a dit qu'il avait huit ou neuf notes de service à présenter aux membres du Comité. Nous pourrions sûrement les faire traduire et les distribuer d'avance parce qu'elles existent déjà.

**M. Mensforth:** Oui, monsieur. Ce sera fait parce que je dispose de plus de temps.

**M. Robinson:** Cela nous sera précieux.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, nous ne recevons pas le compte rendu assez vite. la traduction impose des délais et je crois que les membres du Comité devraient exiger de jouer d'une plus haute priorité.

**Le président:** Vos remarques seront consignées au compte rendu et nous ferons de notre mieux, monsieur Huntington.

Notre prochaine séance, messieurs, traitera du même sujet. Jeudi, donc, nos témoins seront les mêmes qu'aujourd'hui.

Merci, messieurs. La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

## APPENDIX "MMM"



Secretary of The Treasury Board    Le Secrétaire du Conseil du Trésor

Our File: 9122-9-4

March 10, 1976

Mr. Lloyd R. Crouse, M.P.,  
Chairman of the Standing  
Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Crouse:

The purpose of this letter is to advise you of the actions reported to Treasury Board by departments on some of the matters raised in the 1975 Report of the Auditor General. This is to facilitate the work of your Committee in its review of that Report.

I am pleased to advise that actions have been instigated to resolve matters raised in 31 of the paragraphs contained in the main Report. Appendix I explains the nature of the problems and briefly outlines the departmental actions. In this tabulation we have included paragraphs where the action instigated by the departments is not necessarily complete, but where it should be possible for the Auditor General during fiscal year 1976/77 to confirm that the problems have been resolved.

Appendix II identifies 8 paragraphs where the problems listed were considered during the Study of the Accounts of Canada which was recently completed by the Treasury Board, the Department of Finance and the Department of Supply and Services. Following your Committee's review of the Study Report, it is now anticipated that we will be able to satisfactorily resolve these matters.

There are 12 paragraphs where it will not be possible at this time to determine whether the action which has been initiated has resolved the problems or where the action required is not readily discernible. We will continue our work with the objective of taking remedial action where necessary.

Ottawa, Ontario  
K1A 0R5

In Part X of the 1975 main Report, the Auditor General refers to a number of recommendations concerning financial management and controls on a government-wide basis contained in Chapters I to X inclusive of the Supplement to the Annual Report. These recommendations have a significant bearing on the manner in which the financial administrative function of the Federal Government is organized and on the procedures and practices followed. I have not covered these recommendations in this letter since I would prefer to discuss them during my appearances as a witness before the Public Accounts Committee.

The remaining paragraphs in the main Report are introductory or general comments where no action appears to be required.

We have forwarded a copy of this letter with appendices to the Auditor General and have requested his confirmation that the matters dealt with in his Report have been summarized adequately in the appendices. He has so confirmed.

I trust that this information will be useful to you and your Committee in reviewing the 1975 Report of the Auditor General.

Yours sincerely,



G. F. Osbaldeston.

1975 REPORT OF THE AUDITOR GENERALPARAGRAPHS WHERE CORRECTIVE ACTION HAS BEEN INSTIGATEDPARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS5.10(a) - Memorandum Accounts Receivable -  
Department of National Defence

The Auditor General notes that certain accounts were not invoiced and that receipts in April 1975, from other government departments which had charged the payment to 1974/75 appropriations, were not recorded as revenue by the Department of National Defence in 1974/75.

The unbilled accounts have now been invoiced. A government-wide system for settling interdepartmental accounts has been implemented and will prevent a recurrence of this problem. Due to financial difficulties experienced by the United Nations accounts receivable for peacekeeping operations recorded before April 1/74 will be shown separately in any report or statement with a suitable note of explanation.

He comments on long outstanding accounts receivable from the United Nations and from some provincial governments and mentions deficiencies in the internal controls over the accounts of the National Defence Medical Centre, contract refunds and overdue accounts.

The long outstanding accounts receivable are reviewed periodically and efforts to collect them are made as circumstances permit. Adequate controls have been established or reviews are being carried out to overcome the deficiencies in internal control practices.

5.10(b) - Memorandum Accounts Receivable -  
Department of Energy, Mines and  
Resources

The Auditor General notes deficiencies in internal controls and points out that the system, which has been under review since 1972, is not adequate for controlling accounts receivable.

New procedures for accounts receivable, which will resolve the problems raised by the Auditor General, will be fully implemented by March 31, 1977.

6.7 - National Capital Commission  
Capital Assets Recorded at Values  
Greater than Amounts to be Realized  
on Disposal

The Auditor General notes that certain properties to be disposed of at substantially less than cost are not recorded on the balance sheet at estimated realizable value.

It is anticipated that the necessary valuation work to record the assets at realizable value will be completed within two years.

| PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM                                                                                                                                                                   | CORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR<br>BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.9 - <u>The St. Lawrence Seaway Authority - Non-Compliance with the Provisions of the St. Lawrence Seaway Authority Act</u>                                                                   | The financial structure has been reviewed and it is planned to put it on a reasonable financial basis in relation to expected future revenues.            |
| It is extremely unlikely that the Authority will be able to repay its capital indebtedness in accordance with Section 17 of the Act.                                                           |                                                                                                                                                           |
| 6.11 - <u>Uranium Canada Limited - Delay in the Issue of Financial Statements</u>                                                                                                              | The financial statements have now been released and the cause of the delay will not reoccur.                                                              |
| Financial statements for Uranium Canada Limited which had not been released by March 31, 1975 as required by the Financial Administration Act, were issued in October 1975.                    |                                                                                                                                                           |
| 7.1 - <u>Overexpenditure in one Appropriation Charged to Another</u>                                                                                                                           | Steps have been taken to ensure that this will not reoccur.                                                                                               |
| The National Energy Board having exhausted its appropriation (Vote 50), arranged to charge about \$90,000 in expenses to the appropriation (Vote 51b) of the Energy Supplies Allocation Board. |                                                                                                                                                           |
| 7.2 - <u>Irregular Charges to an Appropriation</u>                                                                                                                                             | Arrangements are in progress to establish a departmental working capital advance effective April 1, 1976 which will provide for these loans and advances. |
| Certain loans and advances were charged to an appropriation of the Department of National Defence, contrary to the Accountable Advances Regulations.                                           |                                                                                                                                                           |

PAR APH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS7.3(a) - Working Capital Advances Exceeded

A Post Office Vote 541 authorized a working capital advance account. The balance of account was \$1.7 million at March 31, 1975 which was \$200,000 in excess of the authorized limit.

Steps have been taken to minimize the advance requirements and authority will be sought to establish the limit at an appropriate level.

7.3(b) - Working Capital Advances Exceeded

Advances to the Canadian Government Photo Centre revolving fund exceeded the authorized limit of \$450,000 at various times during the fiscal year and at the year end.

A capital loan has now been authorized to finance the revolving fund for equipment with a value of \$137,185 that had been charged to the fund at its inception. Supplementary Estimates approved for 1975/76 include an amount of \$73,605 to write off the accumulated deficit in the fund to March 31, 1975. Intensive studies are also underway to identify means of eliminating deficits, and a number of changes have been made to this end. A submission has also been made to Treasury Board to have the authorized maximum of the revolving fund increased.

7.3(c) - Working Capital Advances Exceeded

The Public Service Commission revolving fund limit was exceeded. Fund records were not maintained up-to-date and there was a lack of prompt collection action on amounts owing from government departments.

Corrective action has been initiated to correct the deficiencies noted and to ensure that working capital advance limits are not exceeded. Revised control systems will be operative by April 1, 1976.

7.5 - Acceptance of Forged Cheques for  
Postage Stamps

As a result of fraudulent representations by unknown persons, postal employees were deceived into accepting two forged certified cheques in payment for postage stamps. Losses amounting to \$40,000 and \$48,000 occurred on December 7 and 10, 1974 at two separate locations.

Accountability for the losses has been established and partial recovery is being made from employees. The remainder is being charged to the Post Office Guarantee Fund.

CORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS

P. GRAPH NUMBER AND PROBLEM

8.1 - Increased Cost due to Delay in  
Accepting Offer

Delays in accepting offer resulted in the payment of \$9,000 more than the original offer by the vendor.

The original offer was accepted within the time limit, however, the vendor refused to sell at the agreed price. A legal opinion indicated that the vendor could not be held to the original price agreed upon. The department will continue to negotiate in good faith to obtain the best possible contract arrangements on behalf of the government.

8.2 - Departmental Audit of Missions  
Abroad

Since 1964 the Auditor General has been pointing out the need for improvements in financial control at Department of External Affairs' missions abroad, including the strengthening of the internal audit of these missions.

The department is carrying out a review with a view to improving financial management. This review will include consideration of an expanded internal audit to reduce or replace the present system of performing a detailed audit on all transactions at posts.

8.3 - Payments for Unused Language  
Training

Statistics Canada paid \$36,000 for language training under contract guarantee for which no services were received as the attendance was below the guaranteed minimum.

In negotiating the contract the department had to provide a guarantee in order to obtain a low unit rate. After allowing for the payments made to meet the minimum the overall cost was still lower than could be obtained through other means.

8.4 - Improper Charge to 1974-75 Appro-  
priations

United Way Campaign costs of \$59,000 were charged to a Statistics Canada appropriation whereas the Estimates showed that the Department of Supply and Services was responsible for the Public Service United Way Campaign.

The program description in the 1976/77 Main Estimates will be changed to read that Supply and Services is responsible for "certain" instead of "all" aspects of the Public Service United Way Appeal.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS8.5 - Irregularities in Advertising  
Expenditures

The Auditor General notes that recruiting advertising payments exceeded the total approved by Treasury Board and that there were a number of irregularities in the financial control procedures over advertising expenditures.

The Department has reviewed the financial accounting procedures for the control of advertising expenditures and will implement changes to the systems which should prevent future irregularities.

8.6 - Revenue Improperly Credited to  
1974-75 Appropriation

The Auditor General questions the crediting to appropriations of repayment of helicopter development contributions and of the employer's share of provincial health insurance plans in those provinces where costs were not paid by direct premiums.

The Department now agrees that the revenue should not have been credited to departmental appropriations and will in future credit such recoveries to the Consolidated Revenue Fund.

8.7 - Failure to Adhere to Accountable  
Advance Regulations

The Auditor General notes that travel advances exceeding \$500 were made from public funds imprest and advance accounts and that accountable advances were not settled within specified time limits contrary to the Accountable Advances Regulations.

The department is to submit to Treasury Board a justification for easement of the \$500 limit specified in the regulations and has taken steps to ensure advances are settled within the specified time frame.

8.8 - Shortfall in Interest Earnings  
of the Canada Pension Plan  
Account

The Auditor General notes that the Canada Pension Plan does not allow for retroactive adjustments of interest paid by the Minister of Finance to the Canada Pension Plan Account when the actual contributions are ascertained.

Necessary revisions to the Canada Pension Plan Act will be studied.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEM8.9 - Overpurchase of Tobacco Stamps

The Auditor General notes that as a result of deficiencies in commitment control records \$112,000 of stamps were purchased in excess of the contract amount and that the overpurchase proved to be in excess of departmental requirements in as much as \$197,000 of stamps were subsequently destroyed.

A system of commitment control has been introduced and the accounting control of the Working Capital Advance will be made the responsibility of the Department's comptroller.

8.10 - Surplus Inventory of Spirit Age Labels

The Auditor General notes that the cost of surplus inventory which was purchased because of over estimates by the distilleries had not been recovered.

Commencing with the 1976/77 fiscal year the selling price will be increased to provide for the recovery of these costs.

8.11 - Irregular Contracting and Payment Procedures

The Auditor General noted irregularities in administrative and financial practices relating to payments made to a contractor for removal and storage of furniture.

Steps have now been taken to ensure that requirements for movement and storage of furniture will be requisitioned from the Department of Public Works.

8.12 - Increasing Rental Accommodation Costs

The Auditor General reaffirms his opinion expressed in 1972 that rental costs are higher than necessary because Public Works must absorb rental costs out of its own appropriations, while the choice of accommodation rests with client departments.

A Privy Council/Treasury Board Secretariat Study is evaluating cost recovery for services. The study is not as yet complete.

8.14(a) - Cost of Unused Accommodation - Winnipeg-Canadian Grain Commission

Rent amounting to \$272,000 was paid for unused accommodation in 1973/74 and 1974/75.

The lease was cancelled effective November 30, 1974.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS

8.14(b) - Cost of Unused Accommodation -  
Fort Simpson-Department of Public  
Works

Because of changes in projected population growth leased suites were no longer required.

By August 1975 all the leased suites were occupied.

8.14(c) - Cost of Unused Accommodation -  
Halifax-Dartmouth-National Defence

The Auditor General notes that the vacancy rate for Crown owned quarters far exceeded the average vacancy rate in the area and that this was due in part to the need for renovation.

Negotiations are underway to reduce the number of units leased from apartment owners and to provide necessary renovations.

8.16 - Defence Production Revolving Fund -  
Overstatement of Inventory Value

Oil inventory is reflected in the financial statements of the Defence Production Revolving Fund at a value which is estimated at \$3.1 million in excess of realizable value.

Total disposal of the fuel oil inventory is planned for the current fiscal year and will be reflected in the accounts of the Defence Production Revolving Fund prior to March 31, 1976.

11.4 - Wheat Inventory Reduction and  
Grassland Incentive Overpayments.

The Auditor General notes the balance of outstanding overpayments resulting from Wheat Inventory Reduction and Grassland Incentive Programs.

The department is continuing its efforts to collect the outstanding amounts.

11.5 - Inadequate Accounting and Financial  
Control Practices, District Offices

The Auditor General points out inadequacies in internal financial controls at the Department of Indian Affairs and Northern Development district offices.

Because of the difficulty in recruiting qualified staff, particularly at the more remote locations, and the diverse nature and complexity of the Department's operations, permanent solutions are not expected immediately.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS

- 11.5 - Inadequate Accounting and Financial  
Control Practices, District Offices  
Cont'd

The department has taken or is in the process of taking a number of measures, including those to which the Auditor General refers. It should be emphasized that the Audit Services Bureau performs the internal audit function under the direction of the Department of Indian Affairs and Northern Development. This audit service is also part of the continuing effort that the Department is making to identify and remedy the problems.

- 11.6 - Inadequate Accounting for Appropria-  
tion and Indian Band Funds

Evidence of weaknesses in financial controls over Indian Band Funds is indicated by qualifications to band audit reports.

The government's policy of transferring responsibility to Indian bands for managing funds is part of a long range plan which provides for appropriate training of band staff. The department has issued guidelines to assist the bands and financial advisers have been engaged to work with the bands in order for them to develop accounting skills.

- 11.7 - Acquisition of Radio Engineering  
Products Limited As Satisfaction  
for Debts Due the Crown

The Auditor General notes that the Crown acquired Radio Engineering Products Ltd. as satisfaction for debts of \$4.5 million due to the Crown, that the Company has not been sold, and is insolvent to the extent of \$5.6 million.

The department has been authorized to place Radio Engineering Products Ltd. into bankruptcy. The department is presently making arrangements to do so.

CORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM

11.8 - Taxation of Recaptured Capital  
Cost Allowance with Respect to  
Vessels Sold

The Auditor General drew attention to \$306,000 on deposit with Industry, Trade and Commerce on March 31, 1974, pending an anticipated revision to the legislation and notes that the terms of their disposition were amended on February 27, 1975, and that by June 30, 1975 all deposits had been refunded or transferred to the Consolidated Revenue Fund.

By June 30, 1975 all amounts were appropriately refunded or transferred to the Consolidated Revenue Fund.

11.10 - Overpayments of Adjustment  
Assistance to Ugandan Refugees

Deficiencies in the granting of adjustment assistance to Ugandan refugees resulted in overpayments of \$164,500 of which \$142,700 was deemed to be recoverable.

The estimated \$142,700 in recoverable payments has, upon further examination, been reduced to \$134,410 of which \$119,200 remained outstanding at the beginning of January 1976. Vigorous collection action is being pursued.

11.11 - Overdrawal of Rations

The Auditor General comments on the use, for the Contingent in Cypress, of a ration scale designed for extremely cold climate conditions; the department's inability to produce written authorization for a \$3 daily limit per ration; and the non-recovery from the United Nations for rations consumed by kitchen staff.

The department has authorized the Contingent to draw rations for civilian cooks and kitchen helpers, has revised the ration scale and has implemented new procedures which are operating satisfactorily.

11.12 - Subsidization of Dental Services  
Provided to Dependents

The Auditor General notes that the fees charged for dental services provided to dependents of servicemen were other than provincial schedule fees, as required by Regulations approved by the Governor in Council; and that the commanding officer did not have

The senior dental officer has been authorized to determine the fees to be charged in accordance with the Civilian Dental Treatment Regulations and has approved new schedules of fees to be charged.

PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEMCORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR  
BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS11.12 - Subsidization of Dental Services  
Provided to Dependents Cont'd

authority to amend the fee schedule. The Director General, Dental Services was delegated the necessary authority on June 12, 1975 and instructions have been issued to submit new fee schedules.

11.13 - Overpayment of Interest to the  
Army Benevolent Fund

As a result of using month end balances rather than minimum monthly balances overpayments of interest to the Army Benevolent Fund for the period April 1971 to April 1973 are estimated at \$51,000. Interest is being recalculated and any adjustment will be made in 1975/76.

The Army Benevolent Fund has been requested to provide the monthly minimum balances for the period April 1971 to April 1, 1973. Any adjustments required as the result of a recalculation will be made during the 1975/76 fiscal year.

Appendix II1975 REPORT OF THE AUDITOR GENERALPARAGRAPHS WHICH ARE THE SUBJECT OF THE STUDY OF THE ACCOUNTSOF CANADAPARAGRAPHOBSERVATION5.1 - Summary of Revenue by Main Classification  
and Department - General Comment

The Auditor General points out the effect on the statement "Summary of Revenue by Main Classification and Department" of netting certain revenues against expenditures and of crediting certain revenues to surplus Crown Assets and Replacement of Materiel Accounts of the Department of National Defence.

5.3 - Statement of Expenditures and Revenue -  
General Comment

The Auditor General points out the effect on the Statement of Expenditures of netting certain revenues and expenditures, and of crediting certain revenue to: Surplus Crown Assets and Replacement of Materiel Accounts of the Department of National Defence.

5.4 - Summary of Appropriations, Expenditures  
and Unexpended Balances by Departments -  
General Comment

The Auditor General points out the effect on the summary of appropriations of:

- crediting revenue to appropriations under authority of Appropriation Acts
- making expenditures from postal revenue;
- charging expenditures to surplus Crown Assets and Replacement of Materiel Accounts of the Department of National Defence; and
- meeting excess expenditures from special accounts.

| <u>PARAGRAPH</u>                                                                                                                 | <u>OBSERVATION</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.5 - <u>Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments - Unexpended amounts carried forward</u> | The Auditor General notes that spending authority is available in 1975-76, which does not require further reference to Parliament because of special vote wording.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 5.6 - <u>Statement of Assets and Liabilities - General Comment</u>                                                               | The Auditor General observes that, while the practices for preparation of the Statement of Assets and Liabilities have been followed in a consistent manner, they tend to reflect the administrative requirements of the underlying legislation but are not always appropriate. He indicates the recording of certain expenditures as assets is questionable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 5.7 - <u>Statement of Assets and Liabilities - Recording of questionable assets</u>                                              | <p>The Auditor General notes that the recording of assets on the Statement of Assets and Liabilities of Canada which are not fully realizable or income earning, reduces the reported net debt.</p> <p>He observes that the reserve for losses on realization of assets totalling \$546 million has remained unchanged since 1957, and does not appear to be related to specific assets.</p> <p>He also notes the inconsistency in the treatment of capital assets financed through loans to revolving funds in that they are recorded as assets on the Statement of Assets and Liabilities whereas assets acquired through budgetary appropriation are charged to expenditures.</p> |

PARAGRAPHOBSERVATION

5.8 - Statement of Assets and Liabilities -  
Undisbursed balances of appropriations  
to special accounts

The Auditor General indicates that undisbursed balances of appropriations, which are credited to special accounts do not represent liabilities and the practice of recording them in this manner results in an overstatement of liabilities and net debt.

5.9 - Statement of Assets and Liabilities -  
Unrecorded surpluses or deficits of  
revolving funds

The Auditor General comments that the financial statements of Canada do not reflect deficits incurred nor surpluses earned which are retained in the revolving fund accounts.

Failure of certain appropriations to establish a limit on the surplus which can be retained by a revolving fund reduces the control of Parliament over the activities of the fund since accumulated surpluses provide a cushion against which losses or expenditures may be offset.



## APPENDICE «MMM»



Secretary of The Treasury Board    Le Secrétaire du Conseil du Trésor

N/Référence: 9122-9-4

le 10 mars 1976

Monsieur Lloyd R. Crouse, député  
Président du comité permanent  
des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer des mesures que les ministères ont signalées au Conseil du Trésor au sujet des questions soulevées dans le Rapport de l'Auditeur général pour 1975. Ces renseignements, je l'espère, vous faciliteront la tâche, le comité que vous présidez ayant été chargé d'examiner ce rapport.

Il me fait plaisir de vous annoncer que des mesures ont été prises pour résoudre les questions soulevées dans 31 des paragraphes que contient le rapport principal. L'annexe I explique la nature des problèmes et décrit brièvement quelles mesures ont été prises. Notre relevé tient compte des questions toujours en litige qui seront vraisemblablement résolues par les ministères. Dans tous ces cas, l'Auditeur général pourra, au cours de l'année financière 1976-1977, confirmer que les problèmes soulevés ont été résolus.

L'annexe II identifie 8 paragraphes qui renferment des problèmes considérés au cours de l'Étude des comptes du Canada, qui a été complétée récemment par le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le ministère des Approvisionnements et Services. Suite à l'examen par votre Comité du Rapport de l'Étude, on espère maintenant être capable de résoudre ces questions d'une façon satisfaisante.

Pour 12 des paragraphes, il est impossible de déterminer à l'heure actuelle si les mesures amorcées résoudront les problèmes, ou encore de fixer les mesures à prendre. Nous poursuivons nos analyses en vue de faire toute rectification nécessaire.

Dans la partie X du rapport principal pour 1975, l'Auditeur général se rapporte à un nombre de recommandations sur la gestion et les contrôles financiers dans l'ensemble de l'Administration fédérale, recommandations contenues dans les Chapitres I à X inclusivement du

Supplément au Rapport annuel. Ces recommandations influent sur l'organisation de la fonction administrative financière du gouvernement fédéral et sur les pratiques acceptées. Je préfère en discuter au moment de ma comparution devant le Comité des comptes publics.

Quant aux autres paragraphes dans le rapport principal, ils contiennent des remarques préliminaires ou d'ordre général, et ne semblent nécessiter aucune mesure rectificative.

Lui ayant soumis une copie de cette lettre et des annexes, l'Auditeur général a pu attester que les annexes résument de façon adéquate les questions soulevées dans son rapport.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, à vous et à votre Comité, lorsque vous étudierez le rapport de l'Auditeur général pour 1975.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

G.F. Osbaldeston

ANNEXE I1975 - RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRALPARAGRAPHES AU SUJET DESQUELS DES MESURES CORRECTRICES  
ONT ÉTÉ SIGNALÉES AU PRÉSIDENT DU COMITÉ DES COMPTES PUBLICSNUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES5.10(a) - Comptes à recevoir - comptes d'ordre  
ministère de la Défense nationale

L'Auditeur général signale que certains comptes n'ont pas été facturés et que les revenus d'avril 1975 provenant de ministères qui avaient imputé ces sommes à leurs crédits de 1974-75 n'avaient pas été inscrits comme revenus par le ministère de la Défense nationale en 1974-75.

Il fait des commentaires au sujet des comptes à recevoir des Nations Unies et des gouvernements provinciaux qui sont en souffrance depuis longtemps et il mentionne certaines faiblesses en ce qui concerne le contrôle interne des comptes du Centre médical de la Défense nationale, les remboursements contractuels et les comptes en souffrance.

5.10(b) - Comptes à recevoir - comptes d'ordre  
ministère de l'Énergie, des Mines  
et des Ressources

L'Auditeur général indique les lacunes du contrôle interne et signale que le système, qui fait l'objet d'un examen depuis 1972, n'est pas approprié pour assurer le contrôle des comptes à recevoir.

6.7 - Commission de la capitale  
nationale - Immobilisations dont  
la valeur comptable est supérieure  
à la valeur réalisable à la vente

L'Auditeur général signale que certains bien-fonds devant être vendus à un prix très inférieur au prix coûtant ne sont pas inscrits au bilan à leur valeur réalisable estimative.

On a facturé les comptes qui ne l'étaient pas. On a mis sur pied, à l'échelle gouvernementale, un système de règlement des comptes inter-ministériels qui empêchent la répétition de cet état de choses. A cause des difficultés financières éprouvée par l'ONU, les comptes recevables relatifs aux opérations de maintien de la paix antérieures au 1<sup>er</sup> avril 1974 seront présentés séparément dans tout rapport ou état finalier, avec une note explicative.

On a examiné les comptes à recevoir qui sont en souffrance depuis longtemps et on tente de les recouvrer quand les circonstances le permettent. On a établi un contrôle approprié ou on procède des révisions en vue de combler les lacunes décelées dans les mesures de contrôle interne.

D'ici le 31 mars 1976, on mettra en application de nouvelles mesures pour assurer le contrôle des comptes à recevoir.

On s'attend à terminer d'ici deux ans l'évaluation nécessaire pour inscrire les actifs au bilan à leur valeur réalisable.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

- 6.9 - L'Administration de la voie maritime  
du Saint-Laurent - Dérogation aux  
dispositions de la Loi sur  
l'Administration de la voie  
maritime du Saint-Laurent

Il est très peu probable que  
l'Administration puisse rembourser  
sa dette d'investissement confor-  
mément aux dispositions de  
l'article 17 de la Loi.

La structure financière a été réexaminée  
et l'on projette de l'établir sur une  
base financière acceptable par rapport  
aux revenus prévus.

- 6.11 - Uranium Canada, Limitée - Retard  
de la présentation des états  
financiers

Les états financiers de la  
société Uranium Canada, Limitée,  
qui n'ont pas été fournis au  
31 mars, 1975 tel que requis  
par la Loi sur l'administration  
financière, ont été présentés  
au mois d'octobre 1975.

A l'heure actuelle, les états financiers  
ont été publiés et la raison pour le  
délai ne se représentera plus.

- 7.1 - Dépenses en excédent d'un  
crédit imputées à un autre crédit

Ayant épuisé ses fonds (crédit 50),  
l'Office national de l'énergie  
a pris des dispositions pour  
imputer des dépenses d'environ  
\$90,000 à d'autres fonds  
(crédit 51b) de l'Office de  
répartition des approvisionnements  
d'énergie.

On a pris des mesures pour s'assurer  
cela ne se répètera pas.

- 7.2 - Imputations irrégulières à un  
crédit

Contrairement au Règlement sur  
les avances comptables, certains  
prêts et avances ont été  
imputés à un crédit du ministère  
de la Défense nationale.

On prend actuellement des dispositions  
pour établir, à partir du 1<sup>er</sup> avril  
1976, un fonds de roulement ministériel  
qui fournira les fonds nécessaires aux  
prêts et aux avances.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RESOUDRE LES PROBLÈMES

7.3(a) - Dépassement de la limite  
des avances de fonds  
de roulement

Le crédit 541 des Postes autorisait un compte d'avances de fonds de roulement. Au 31 mars 1975, le solde du compte était de \$1.7 million et dépassait de \$200,000 la limite permise.

On a pris des mesures pour réduire les besoins d'avances et l'on tentera d'obtenir une autorisation pour fixer la limite à un niveau approprié.

7.3(b) - Dépassement de la limite  
des avances de fonds de  
roulement

Au cours de la présente année financière et à la fin de l'année, les avances aux fonds renouvelable du Centre de la photographie du gouvernement canadien ont dépassé la limite permise de \$450,000 à divers moments et à la fin de l'année.

Un prêt a été accordé au Fonds renouvelable en vue de financer le montant de \$137,185 imputé au fonds, dès le début, pour acquisition de matériel. Le Budget supplémentaire (A) approuvé pour 1975-76 comporte une somme de \$73,605 destinée à radier le déficit du fonds accumulé jusqu'au 31 mars 1975. On effectue actuellement des études poussées afin de trouver des moyens pour éliminer les déficits et on a déjà fait de nombreuses modifications dans ce but. On a aussi présenté une demande au Conseil du Trésor pour hausser la limite du fonds de roulement.

7.3(c) - Dépassement de la limite des  
avances de fonds de roulement

La limite du fonds renouvelable de la Commission de la Fonction publique a été dépassée. Les registres du fonds n'ont pas été tenus à jour et le recouvrement des montants dus par les ministères n'a pas été fait assez rapidement.

On a pris des mesures pour corriger les lacunes signalées et veiller à ce que la limite du fonds de roulement ne soit pas dépassée. Les systèmes de contrôle révisés seront en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1976.

7.5 - Acceptation de chèques falsifiés  
pour l'achat de timbres-poste

À la suite d'allégations frauduleuses par des inconnus, les employés du ministère des Postes ont accepté deux faux chèques en paiement de timbres-postes. Il en est résulté, les 7 et 10 décembre 1974, dans deux lieux distincts, des pertes de l'ordre de \$40,000 et de \$48,000.

La responsabilité des pertes subies a été déterminée et les employés seront tenus de les rembourser en partie. Le reste des pertes est imputé au fonds de garantie du ministère des Postes.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

8.1 - Frais supplémentaires découlant  
de retards dans l'acceptation  
d'une offre

Des délais pour accepter une offre ont entraîné une hausse de \$9,000 par rapport au prix initial offert par le vendeur.

L'offre originale a été acceptée dans la limite de temps mais le vendeur a refusé de vendre au prix de vente initial. D'après une opinion légale le vendeur n'était pas obligé de vendre au prix initial. Le ministère continuera à négocier de bonne foi en vue d'obtenir, au nom du gouvernement, les arrangements contractuels les plus satisfaisants.

8.2 - Vérification par le ministère  
des comptes des missions  
à l'étranger

Depuis 1964 l'Auditeur général fait état de la nécessité d'améliorer le contrôle financier exercé dans les missions à l'étranger du ministère des Affaires extérieures, y compris l'amélioration interne de la vérification interne de ces missions.

Le ministère a entrepris une étude en vue d'améliorer le contrôle financier. On étudiera la possibilité d'accroître la vérification interne afin de réduire ou de remplacer le système actuel de vérification détaillée de toutes les opérations dans les missions.

8.3 - Paiements effectués au titre  
de cours de langues non suivis

Statistique Canada a déboursé \$36,000 pour des cours de langue commandés en vertu d'une garantie stipulée par contrat, mais qui n'ont pas été suivis, faute du nombre minimal de participants.

Lorsque la négociation du contrat a eu lieu, il a fallu donner une garantie pour obtenir un prix unitaire réduit. Après avoir payé le surplus en vertu du contrat (faute du nombre minimal de participants) le prix global était encore moins élevé que celui qu'on aurait pu obtenir par d'autres moyens.

8.4 - Imputation irrégulière à un  
crédit de 1974-75

Les frais de Centraide, totalisant \$59,000, ont été imputés au crédit de Statistique Canada, tandis que le Budget des dépenses indiquait que le ministère des Approvisionnement et Services avait la responsabilité de la campagne Centraide dans la Fonction publique.

La description du programme dans le Budget principal de dépenses de 1976-1977 sera révisée pour permettre au ministère des Approvisionnements et Services d'être responsable de "certains" au lieu de "tous" les coûts de la campagne Centraide dans la Fonction publique.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES8.5 - Irrégularités dans les dépenses  
de publicité

L'Auditeur général remarque que les dépenses pour la publicité faite en vue du recrutement ont dépassé le montant approuvé par le Conseil du Trésor et qu'il existe des irrégularités en ce qui a trait au contrôle financier exercé sur les dépenses pour la publicité.

Le ministère a révisé les procédures de comptabilité financière en ce qui concerne le contrôle des dépenses de publicité et il modifiera les systèmes en vue de prévenir toute autre irrégularité.

8.6 - Revenus imputés irrégulièrement  
aux crédits de 1974-75

L'Auditeur général conteste l'opération consistant à verser aux crédits le remboursement des contributions à la mise au point d'un hélicoptère et de la part payée par l'employeur aux régimes d'assurance santé provinciaux dans les provinces où les primes ne sont pas retenues à la source.

Le ministère reconnaît maintenant que les revenus n'auraient pas dû être imputés aux crédits du ministère; à l'avenir, il versera ces revenus au fonds du revenu consolidé.

8.7 - Manquement aux Règlements  
sur les avances comptables

L'Auditeur général signale que des avances de plus de \$500 accordées pour des fonds de voyage ont été tirés sur les comptes de caisse à montant fixe et sur les comptes d'avances, et que les avances comptables n'ont pas été réglées dans le délai prévu; contrairement aux stipulations des Règlements sur les avances comptables.

Le ministère présentera au Conseil du Trésor une justification du dépassement de la limite de \$500 précisée dans le Règlement. Il a aussi pris des mesures pour s'assurer que les avances seront remboursées dans le délai fixé.

8.8 - Montant d'intérêt insuffisant  
versé au compte du Régime de  
pensions du Canada

L'Auditeur général fait remarquer que le Régime de pensions du Canada ne prévoit pas le rajustement de l'intérêt que le Ministre des Finances a versé au compte du Régime de pensions du Canada lorsque le montant réel des cotisations est déterminé.

On examinera les révisions qu'il convient d'apporter à la loi sur le Régime de pensions du Canada.

## NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME

MESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES8.9 - Achat en trop des timbres de  
tabac

L'Auditeur général signale des lacunes décelées dans les registres de contrôle des engagements, qui ont donné lieu à un achat de timbres dépassant de \$112,000 le montant du contrat, lequel excédent était supérieur aux besoins du ministère car \$197,000 de timbres ont été détruits postérieurement.

Un système de contrôle des engagements a été mis sur pied et le vérificateur des comptes du ministère aura la responsabilité du contrôle comptable des avances de fonds de roulement.

8.10 - Surplus d'étiquettes de l'année  
de distillation des spiritueux

L'Auditeur général fait remarquer que le coût des stocks excédentaires qui ont été achetés, suite à des surestimations présentées par les distilleries, n'a pas été remboursé.

À partir de l'année financière 1976-77, le prix de vente sera augmenté pour que l'on recouvre ces coûts.

8.11 - Contrats passés et versements  
effectués de façon irrégulière

L'Auditeur général signale des irrégularités dans les pratiques administratives et financières se rattachant aux paiements versés à un entrepreneur pour des services de déménagement et d'entreposage de meubles.

On a pris des mesures afin de s'assurer que les demandes relatives au déménagement et l'entreposage de meubles seront faites par ministère des Travaux publics.

8.12 - Augmentation des frais relatifs  
aux locaux loués

L'Auditeur général répète son opinion exprimée en 1972 que les coûts de location sont plus élevés qu'ils ne devraient l'être, étant donné que le ministère des Travaux publics doit imputer les frais de location en puisant dans ses propres crédits tandis que les ministères ont le choix des locaux.

Une étude menée conjointement par le Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue actuellement le coût de recouvrement des frais relatifs aux services. L'étude n'est pas encore terminée.

8.14(a) - Dépenses relatives à des locaux  
inoccupés - Commission canadienne  
des grains (Winnipeg)

En 1973/74 et en 1974/75, un loyer de \$272,000 a été versé pour des installations inutilisées.

Le bail a été annulé à compter du 30 novembre 1974.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES8.14(b) - Dépenses relatives à des locaux  
inoccupés - Fort Simpson - ministère  
des Travaux publics

Parce que la population n'a pas augmenté conformément aux prévisions, on n'avait plus besoin des appartements loués.

Au mois d'août 1975, tous les appartements loués étaient occupés.

8.14(c) - Dépenses relatives à des locaux  
inoccupés - Halifax-Dartmouth -  
Défense nationale

L'Auditeur général signale que le taux d'inoccupation des logements appartenant à l'État surpasse de loin le taux moyen d'inoccupation régional, fait en partie attribuable au besoin de rénovation.

On poursuit actuellement des négociations en vue de réduire le nombre de logements loués de propriétaires d'immeubles et d'effectuer les rénovations nécessaires.

8.16 - Fonds renouvelable de la production  
de défense - Surestimation de  
la valeur du stock

Les stocks d'huile figurant dans les états financiers du Fonds renouvelable de la production de la Défense ont été surestimés de \$3.1 millions par rapport à la valeur réalisable.

L'écoulement complet des stocks d'huile - est prévu pour la présente année financière, et les comptes du Fonds renouvelable de la production de la Défense en témoigneront avant le 31 mars 1976.

11.4 - Paiements relatifs à la réduction  
des stocks de blé et programme  
de primes aux cultures herbagères

L'Auditeur général indique le solde des paiements en trop à verser dans le cadre des programmes de réduction des stocks de blé et de primes aux cultures herbagères.

Le ministère poursuit ses efforts en vue du percevoir les montants impayés.

11.5 - Méthodes inadéquates de comptabilité  
et de contrôle financier des  
bureaux de district

L'Auditeur général souligne l'insuffisance des mesures de contrôle financier interne des bureaux de district du ministère des Affaires indiennes.

À cause de la difficulté de recruter du personnel qualifié, surtout dans les régions éloignées, et à cause de la diversité et de la complexité des opérations du ministère, on ne s'attend pas à trouver des solutions permanentes dans l'immédiat. Le ministère a pris ou prend certaines mesures, y compris celles que l'Auditeur général mentionne. On devrait souligner que le bureau des services de vérification assume la fonction de vérification interne, sous la direction du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ce service de vérification fait aussi partie des efforts constants du ministère pour déterminer les problèmes et y apporter une solution.

NUMERO DU PARAGRAPHE ET PROBLEMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RESOUDRE LES PROBLEMES

- 11.6 - Méthodes inadéquates de comptabilité touchant les crédits et les caisses des bandes indiennes

Les réserves apportées dans les rapports de vérification des fonds des bandes témoignent de lacunes en ce qui concerne le contrôle financier.

La politique gouvernementale visant à transférer aux bandes indiennes la responsabilité de la gestion de fonds s'intègre dans un programme à long terme qui prévoit la formation appropriée des employés des bandes. Le ministère a émis des lignes directrices dans le but d'aider les bandes; de plus, il a embauché des conseillers financiers afin de les aider à apprendre la comptabilité.

- 11.7 - Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne

L'Auditeur général constate que l'État a acquis la compagnie Radio Engineering Products Ltd. en paiement de dettes de \$4.5 millions dues à la Couronne, que la compagnie n'a pas été vendue et que la société est insolvable à concurrence de \$5.6 millions.

Le ministère a été autorisé à déclarer Radio Engineering Ltd. en faillite. Il est en voie de prendre les dispositions nécessaires.

- 11.8 - Imposition de l'amortissement récupéré à la vente d'un navire

L'Auditeur général attirait l'attention sur les \$306,000 que le ministère de l'Industrie et du Commerce détenait le 31 mars 1974, en prévision d'une révision prochaine de la loi et constate que le délai d'affectation des dépôts a été modifié le 27 février 1975 et que le 30 juin 1975 tous les dépôts ont été remboursés ou virés au Fonds du revenu consolidé.

Au 30 juin 1975, tous les montants avaient été soit remboursés soit virés au Fonds du revenu consolidé.

NUMERO DU PARAGRAPHE ET PROBLEMEMESURES CORRECTIVES PRISES OU EN COURS  
POUR RESOUDRE LES PROBLEMES11.10 - Paielements en trop de l'aide  
à l'adaptation des réfugiés  
ougandais

A cause de certaines lacunes en ce qui concerne l'aide à l'adaptation accordée aux réfugiés ougandais il y a en \$164,500 en paiements en trop, dont \$142,700 étaient jugés recouvrables.

L'estimé de \$142,700 en paiements recouvrable après une vérification additionnelle, a été réduit à \$134,410, dont \$119,200 étaient encore à recouvrer au début de janvier 1976. Des mesures énergiques ont été prises.

11.11 - Rations supplémentaires

L'Auditeur général fait des commentaires sur l'utilisation, pour le contingent de Chypre, d'un barème de vivres réservé aux conditions climatiques extrêmement froides, sur l'incapacité du ministère d'émettre une autorisation écrite prévoyant une limite quotidienne de \$3 par ration, et sur le fait que les rations consommées par le personnel de cuisine n'ont pas été remboursées par les Nations unies.

Le ministère a autorisé le contingent à toucher des rations pour les cuisiniers et aides-cuisiniers civils; il a révisé le barème de vivres et a mis en application de nouvelles procédures qui donnent un résultat satisfaisant.

11.12 - Subventions pour soins dentaires  
aux personnes à charge

L'Auditeur général signale que les honoraires demandés pour services dentaires fournis aux personnes à charge des militaires ne respectent pas le barème provincial d'honoraires, comme l'exige le Règlement approuvé par le gouverneur en conseil, et que le commandant n'a pas le pouvoir de modifier le barème des honoraires. Le 12 juin 1975, on a délégué l'autorité nécessaire au directeur général, services dentaires et des instructi ont été émises pour soumettre des nouveaux barèmes d'honoraires.

L'officier-dentiste supérieur a reçu l'autorisation de déterminer les honoraires exigibles conformément au Règlement sur les soins dentaires donnés aux civils, et il a approuvé de nouveaux barèmes d'honoraires.

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMEMESURES CORRECTRICES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES11.13 - Paiement excessif d'intérêts  
au Fonds de bienfaisance de  
l'armée

Par suite de l'utilisation des soldes de fin de mois, et non des soldes mensuels minimums, un excédant d'intérêts de \$51,000 a été versé au Fonds de bienfaisance de l'armée au cours de la période allant d'avril 1971 à avril 1973. On recalcule l'intérêt et tout ajustement requis sera comptabilisé en 1975/76.

On a demandé au Fonds de bienfaisance de l'armée de fournir les soldes mensuels minimums pour la période allant d'avril 1971 à avril 1973. Les ajustements indiqués par les nouveaux calculs seront effectués au cours de l'année financière 1975-76.

ANNEXE II1975 - RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRALPARAGRAPHES QUI FONT L'OBJET DE L'ÉTUDE DES COMPTES DU CANADAPARAGRAPHE.COMMENTAIRE

5.1- Résumé des revenus par ordre  
d'importance et ministère -  
Commentaire général

L'Auditeur général souligne l'effet sur l'état "Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère" de l'affectation nette de certains revenus en contrepartie de certaines dépenses, et de porter certains revenus au crédit du Compte des biens excédentaires de la Couronne et au Compte de remplacement d'équipement du ministère de la Défense nationale.

5.3- État des dépenses et des revenus  
Commentaire général

L'Auditeur général fait ressortir l'effet qu'a sur l'État des dépenses de certains revenus et l'affectation nette de certaines dépenses, et de porter certains revenus au crédit du Compte des biens excédentaires de la Couronne et du Compte de remplacement d'équipement du Ministère de la Défense nationale.

5.4- Récapitulation par ministère  
des crédits alloués, dépenses  
et soldes non dépensés - Commentaire  
général

L'Auditeur général indique l'effet qu'a sur l'état récapitulatif des crédits, le fait:

- de faire valoir des revenus aux crédits, aux termes des Lois portant affectation de crédits;
- d'imputer les dépenses aux revenus postaux;
- d'imputer les dépenses au Compte des biens excédentaires de la Couronne ainsi qu'au Compte de remplacement de l'équipement du ministère de la Défense nationale,
- de puiser dans des comptes spéciaux les crédits nécessaires au paiement des dépenses excédentaires.

PARAGRAPHECOMMENTAIRE

5.5- Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés - Montants non dépensés reportés

L'Auditeur général fait remarquer qu'on dispose encore, en 1975-76, à cause du libellé spécial des crédits, d'un pouvoir de dépense sans obligation de s'adresser de nouveau au Parlement.

5.6- État de l'actif et du passif - Commentaire général

L'Auditeur général fait observer que, même si l'État de l'actif et du passif a été dressé en suivant de façon uniforme les usages, ceux-ci tendent à refléter les exigences administratives des lois sous-jacentes mais sont pas toujours appropriés. Il indique que l'inscription de certaines dépenses dans l'État de l'actif est discutable.

5.7- État de l'actif et du passif - Inscription d'éléments d'actifs douteux

L'Auditeur général constate que l'inscription, dans l'État de l'actif et du passif, d'éléments d'actif non entièrement réalisables ou non producteurs de revenus réduit la dette nette inscrite.

Il fait remarquer que la réserve pour pertes à la réalisation d'éléments d'actif, qui totalise \$546 millions, n'a pas varié depuis 1957 et ne semble pas être rattachée à des éléments d'actif précis.

Il souligne également le manque d'uniformité qui caractérise le traitement de l'acquisition d'immobilisations financée par des prêts consentis aux fonds renouvelables, étant donné qu'ils figurent comme élément d'actif sur l'État de l'actif et du passif, alors que les éléments d'actif obtenus par des affectations budgétaires figurent au passif.

5.8- État de l'actif et du passif - Soldes non déboursés d'affectations à des comptes spéciaux

L'Auditeur général dénote que les soldes non déboursés d'affectations à des comptes spéciaux ne représentent pas un passif, et que le fait de les inscrire à titre de passif se traduit par une augmentation indue du passif et de la dette nette.

PARAGRAPHE

5.9- Etat de l'actif et du passif -  
Excédents ou déficits non déclarés  
des fonds renouvelables

COMMENTAIRE

L'Auditeur général déclare que les états financiers du Canada ne reflètent ni les déficits subis ni les excédents gagnés qui sont versés aux comptes des fonds renouvelables.

Le fait que certaines lois portant affectation de crédits ne fixent pas de limite au montant de l'excédent qui peut être accumulé dans un fonds renouvelable affaiblit le contrôle du Parlement sur les activités de ces fonds puisque les excédents accumulés peuvent permettre d'absorber des pertes ou des dépenses.



## APPENDIX "NNN"

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER IIRECOMMENDATION 10.6

*A comprehensive study of the form of the Estimates, and the information submitted by each department and agency in support of appropriation requests, is required to determine changes needed to achieve better disclosure, as well as better control by Parliament and by the government of departmental spending in relation to the appropriations granted.*  
(2.35)

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

The current form of the Estimates and the requirement for information in support of departmental appropriation requests represents the result of a study made roughly ten years ago. That study was conducted by experts from within and outside the government. When it was completed, representatives of the Secretariat met with this Committee on a number of occasions to discuss the recommendations on the new form.

The Committee asked many questions and made a few suggestions which led to some modifications of the concepts developed to that time. The present form of the Estimates then came into being with the 1970-71 Main Estimates.

There have been no changes of substance since that time, only minor improvements such as the recording in the Main Estimates of recent balances in non-lapsing special accounts.

Those who understand the structure of the present form would find the Estimates today much more informative than those which followed the old form - despite some suggestions to the contrary in the Auditor General's report. The old form simply became too limited in concepts to support a greatly altered range of government expenditure. In fact, it may be said that the old form had been so stretched to accommodate new circumstances that it no longer adhered to any consistent set of concepts.

However, from time to time, Members of Parliament have expressed dissatisfaction with the Estimates of today. Unfortunately, their criticism has not been sufficiently precise to serve as any clear guide to possible changes.

I want then to suggest that the criticism be made much more clear. Since the Estimates are designed primarily for the use of Parliament, we should consult the Members themselves rather than have one more study by experts. What I am proposing is that each member of this Committee, as the only Committee of Parliament which would appear to have a particular mandate in this area, take time to meet with officers of the Secretariat to discuss what he finds wrong with the Blue Book.

I know this will involve some expenditure of time by the Members. They will themselves have to conduct some serious study of the Estimates starting with the introduction so as to refresh their memory as to their purpose or possibly to acquire a full appreciation of that purpose. They should probably look at some copy of the old form - say for one of the years 1960-61 to 1969-70, preferably the early years since there was a transitional phase in the latter part of the decade.

In conducting this study themselves, the Members would want to keep in mind some essential limitations:

- 1) First, there has to be a considerable degree of standardization. For the Estimates to be really useful, they have to present essentially the same information, insofar as it applies, for each department and agency.
- 2) Second, there has to be some limit to the size. One would not want a larger book than present. In fact, probably the most often repeated criticism is of the size of the "Blue Book".
- 3) Third, government finance is an extremely complicated subject. No revisions in form are ever going to make the Estimates a document that one can pick up and use with facility unless one has studied and acquired some knowledge of the concepts underlying the rules of Parliament for the treatment of Supply.
- 4) Lastly, although the Estimates serve several purposes, one must not lose sight of the fact that their primary purpose is to provide to Parliament a summarized presentation of the government's spending proposals for the ensuing fiscal year. It is the need to clearly reveal the range and nature of these proposals which must dictate the form of the Estimates and government accounting systems must be designed to accommodate, not deny, this need.



## APPENDICE «NNN»

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS - TIERS IIRECOMMANDATION 10.6

Il faudrait se livrer à une étude approfondie de la forme du Budget des dépenses ainsi que des données que présentent les divers ministères et organismes à l'appui de leurs demandes de crédits, afin de déterminer les modifications nécessaires à une meilleure divulgation des détails et à un meilleur contrôle du Parlement et du gouvernement sur les dépenses ministérielles, par rapport aux crédits votés. (2.35)

POSITION DU CONSEIL DU TRÉSOR: Accord mitigé

EXPOSÉ DES RAISONS/ACTION

La forme actuelle du budget des dépenses et la nécessité de justifier par des renseignements appropriés les demandes de crédit des ministères constituent les résultats d'une étude effectuée il y a environ dix ans. Cette étude avait été faite par des experts du gouvernement et du secteur privé. Une fois l'étude terminée, les représentants du Secrétariat ont rencontré à plusieurs reprises les membres du Comité afin de discuter des recommandations visant la nouvelle formule.

Le Comité a posé beaucoup de questions et fait quelques suggestions qui ont amené des modifications des notions élaborées jusqu'alors. Par la suite, le principe actuellement en vigueur a été mis en pratique lors de la présentation du Budget principal des dépenses 1970-1971.

Depuis lors, on n'a apporté aux principes aucune modification fondamentale, seulement des améliorations mineures telle que la consignation dans le Budget principal des dépenses des récents soldes de comptes spéciaux non renouvelable.

Ceux qui comprennent les structures de la formule actuelle de présentation du Budget des dépenses trouveraient beaucoup plus de renseignements dans le budget sous sa forme actuelle que dans un budget présenté en fonction de l'ancienne formule, même si certaines parties du Rapport de l'Auditeur général laissent entendre le contraire. Les limites des notions de la vieille formule ne permettaient simplement plus d'accommoder une variété de dépenses gouvernementales extrêmement modifiées. En fait, on peut dire que la vieille formule avait été déformer à un point tel, pour l'adapter à de nouvelles circonstances, qu'elle ne pouvait plus correspondre à un ensemble logique de notions.

Cependant, de temps à autre, des membres du Parlement ont exprimé leur mécontentement vis-à-vis de l'actuel Budget des dépenses. Malheureusement, leurs critiques n'ont pas été formulées de façon assez précise pour servir à orienter éventuellement des changements.

Je souhaiterais donc proposer que l'on formule les critiques de façon plus claire. Etant donné que le budget est conçu tout d'abord en fonction de l'utilisation parlementaire, nous devrions consulter les membres du Parlement eux-mêmes plutôt que de demander à des experts d'effectuer une nouvelle étude. Ce que je propose en fait,

c'est que chaque membre de ce Comité, étant donné qu'il s'agit du seul comité du Parlement qui semble avoir reçu un mandat précis dans ce domaine, prenne le temps nécessaire pour rencontrer les représentants du Secrétariat afin de discuter des failles qui existent selon lui dans le Livre bleu.

Je sais que les membres du Comité devront consacrer une bonne partie de leur temps à cette tâche. Ils devront entreprendre eux-mêmes une étude sérieuse du Budget des dépenses, en commençant au tout début, de façon à se rafraîchir la mémoire sur ses objectifs ou peut-être à acquérir une pleine compréhension de ceux-ci. Ils devront probablement consulter un exemplaire de l'ancienne formule du budget: par exemple entre les années 1960-1961 et 1969-1970; il serait préférable de s'intéresser aux premières années de cette période, puisqu'une phase de transition était en cours dans la dernière partie de la décennie.

En effectuant cette étude eux-mêmes, les membres du Comité souhaiteront tenir compte de quelques réserves essentielles:

- 1) Premièrement, une normalisation très poussée s'impose. Pour que le Budget des dépenses soit vraiment utile, il faut qu'il présente essentiellement les mêmes renseignements, dans la mesure où il s'appliquent à chaque ministère et organisme.

- 2) Deuxièmement, il faut limiter les dimensions du "Livre bleu", personne ne souhaite un document plus volumineux. En fait, les critiques portent le plus fréquemment sur la grosseur du "Livre bleu".
- 3) Troisièmement, les finances du gouvernement constituent un domaine très complexe. Aucune révision de forme ne rendra jamais possible une consultation aisée du Budget des dépenses par un profane à moins d'avoir étudié et acquis une certaine connaissance des notions qui sous-tendent les règles du Parlement en ce qui a trait aux subsides.
- 4) Enfin, même si le Budget des dépenses sert à plusieurs fins, il ne faut perdre de vue que son but principal consiste à fournir au Parlement un sommaire des propositions de dépenses du gouvernement pour l'année financière qui vient. C'est le besoin de révéler clairement la portée et la nature de ces propositions qui doit dicter la forme du Budget des dépenses et les systèmes de comptabilité du gouvernement doivent être conçus de façon à répondre à ce besoin et non à le nier.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Thursday, March 18, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49

Le jeudi 18 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the  
Auditor General's Report thereon.

CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver-  
Quadra*)  
Côté

Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis  
Friesen

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Halliday  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)  
Martin

Oberle  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 18, 1976

(63)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11.04 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Martin, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board; Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch; Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975—Estimates and Public Accounts, (Chapter II).

The Secretary of the Treasury Board read a statement.

Debate arose thereon.

And debate continuing.

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974 the following paper prepared by Mr. Eric Adams, Research Officer, is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

SUGGESTED IMPROVEMENTS FOR THE ESTIMATES AND THE PUBLIC ACCOUNTS. (See APPENDIX "000".)

And debate continuing.

At 12.35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 MARS 1976

(63)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 4 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Martin, Robinson et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *Du secrétariat du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du Trésor; M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière; M. B. A. MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975 et le Rapport de l'Auditeur général y afférent soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de la gestion et du contrôle financiers (Partie 10) du Rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975—Budget des dépenses et Comptes publics (Chapitre II).

Le secrétaire du Conseil du Trésor donne lecture d'une déclaration.

Le débat s'engage.

Le débat se poursuit.

Conformément à une motion adoptée à la séance du 9 octobre 1974, le document suivant préparé par M. Eric Adams, chercheur, est joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

AMÉLIORATIONS PROPOSÉES AUX BUDGETS DES DÉPENSES ET COMPTES PUBLICS (Voir APPENDICE «000».)

Le débat se poursuit.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 18, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order.

Our quorum is 11 but we are authorized to hold meetings so long as there be at least 4 members present from both government and opposition and we qualify.

As generally agreed at our meeting last Tuesday, we will continue our consideration of the Auditor General's Report dealing with Part 10, Financial Management and Control Study, and resume consideration of the topic: the Estimates and Public Accounts, Chapter II, page 93 of the Auditor General's Report.

On Thursday, March 11, we heard statements from the Auditor General, Mr. Lafferty, of Executive Interchange, and Mr. Ross, of the Interdepartmental Committee, on the recommendations the Financial Management and Control Study made with respect to the Estimates and Public Accounts, and, on Tuesday, we heard representatives from the Treasury Board Secretariat reply to the same subject. The members present expressed a desire to continue their questioning of the witnesses and our meeting will shortly be open for questioning. However, before we have the questions, I would like to mention that, besides the Auditor General and his associates, we have, from the Treasury Board: Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary of the Program Branch; Mr. Mensforth, Deputy Secretary of the Financial Administration Branch; Mr. Osbaldeston; Mr. Dale-Harris; Mr. Lafferty; and, way over in the corner, Mr. Rhéal Chatelain whom we are glad to have with us as well.

Now before I open the meeting for questions, I believe Mr. Osbaldeston has a brief statement to make to the Committee and then we will start with Mr. Huntington. Mr. Osbaldeston.

Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board, Treasury Board Secretariat): Thank you very much, Mr. Chairman. Thank you for the opportunity to make a few remarks.

I thought it would be helpful, and I hope it will be, if I were to set out, as we see it, the purpose, the form and the content of the Main Estimates and I will endeavour to do that quite briefly.

In dealing with this recommendation that there should be a comprehensive study of the form of the estimates, it is of the utmost importance that the purpose and nature of the Estimates be understood. First and foremost the Estimates are a statement of government policy, of government expenditure policy. They are a presentation of the way the government has decided it wishes to allocate resources for the coming fiscal year.

Through the Estimates it seeks to prepare the way for the Appropriation Act that Parliament will be asked to pass to authorize the funds for those parts of the expenditure plan which are not already embodied in appropriations in continuing statutes.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Jeudi, le 18 mars 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre, s'il vous plaît.

Notre quorum est de 11 mais nous pouvons tenir une séance si au moins 4 députés sont présents et si le gouvernement comme l'Opposition sont représentés.

A notre réunion de mardi dernier, nous sommes convenus de poursuivre l'examen du rapport de l'Auditeur général, partie 10, étude de la gestion et du contrôle financiers, en particulier le chapitre 2, page 99 du rapport de l'Auditeur général, prévisions budgétaires et comptes publics.

Jeudi, le 11 mars, nous avons entendu l'exposé de l'Auditeur général et de M. Lafferty de l'Executive Interchange ainsi que celui de M. Ross, membre du Comité interministériel qui nous ont donné leur point de vue sur les recommandations de l'étude de la gestion et du contrôle financier et mardi dernier, les représentants du Conseil du Trésor se sont prononcés à leur tour. Les membres du Comité ont exprimé le désir de continuer à entendre les témoins aujourd'hui. Néanmoins, j'aimerais souligner la présence de l'Auditeur général et de ses collègues de même que, du Conseil du Trésor, sont présents M. B. A. MacDonald, sous-secrétaire, direction des programmes, M. Mensforth, sous-secrétaire, direction de l'administration financière, M. Osbaldeston, M. Dale-Harris, M. Lafferty et M. Rhéal Chatelain.

Avant de commencer, je crois que M. Osbaldeston voudrait faire un bref exposé et ensuite, c'est M. Huntington qui, ensuite, prendra la parole. Monsieur Osbaldeston.

M. G. F. Osbaldeston (secrétaire, Bureau du secrétaire du Conseil du Trésor, secrétariat du Conseil du Trésor): Merci beaucoup, monsieur le président. Merci de me donner ici l'occasion d'exposer quelques points de vue.

J'aimerais avant tout exposer quel est l'objectif, la forme et le fond des prévisions budgétaires et j'essaierai d'être bref.

Avant de faire des recommandations sur la forme des prévisions budgétaires, je crois qu'il est très important de bien comprendre quelle en est la nature et l'objectif. Fondamentalement, les prévisions budgétaires constituent une déclaration de la politique gouvernementale, relativement aux dépenses.

Les prévisions budgétaires indiquent la façon dont le gouvernement a décidé d'affecter ses ressources pour l'exercice financier suivant. Le gouvernement essaie de préparer ainsi la loi portant affectation de crédits sur laquelle le Parlement sera appelé à se prononcer pour autoriser les dépenses qui ne sont pas prévues aux termes de lois déjà adoptées.

## [Texte]

After this first purpose is served, the Estimates may serve other purposes. For example, they may be used to establish, in whole or in part, the framework for control by the executive over the details of expenditures within the larger and overriding framework set by Parliament. For this they are now used by the Treasury Board which relies, in so doing, on the provisions of Section 24 of the Financial Administration Act. They are also used from time to time as a vehicle to launch simple expenditure programs, such as, student summer employment and the early two-price wheat program.

In addition, the Estimates now provide an important source of information, not duplicated elsewhere, on the subject of government expenditures both through the summary tables in the preface and through the details on the individual ministries.

Finally, they establish a basic set of accounts for the departments. The way a government policy statement is to be expressed, is, of course, a matter for the government to decide. However, since it is a statement made to Parliament, it is important that it be understood.

With this requirement to inform Parliament in mind, a very great change in the form and content of the Estimates was made with the Estimates for 1970-1971. As the introduction to the Blue Book states, and I quote:

This new approach represents a synthesis of the recommendations of many observers, particularly the Members of Parliament who served on the Standing Committee on Public Accounts during the first session of the 28th Parliament with whom the new form of these Estimates was discussed in all significant particulars. Several of the recommendations of the Royal Commission on Government Organization have also had a noticeable influence on many aspects of the style of presentation.

There have been some criticisms made about a loss of information as between the old and the new forms. When I look at the gain that was made, frankly, I find it difficult to understand the criticisms.

Let me, if I may, Mr. Chairman, draw some comparisons.

In the new form there is a statement of objectives and sub-objectives for each program. In the old form there was no such statement. In the old form, the basic presentation was by objects of expenditure. In the new form, it is by activities but it is still supplemented by a table showing objects of expenditure.

## • 1110

In the new form, there is a description of the work done in each activity which, of course, was not included in the old, since the concept of activities was not involved. In most of the program presentations in the new form, the Estimates for the coming year are compared to the forecast expenditures for the year just coming to an end and to the actual expenditures of the previous year. This last piece of information is lacking in the old form.

## [Interprétation]

Voilà le principal objectif mais les prévisions budgétaires en visent d'autres. Par exemple, elles peuvent servir de support lorsque l'exécutif cherche à exercer un contrôle plus étroit sur les dépenses approuvées par le Parlement. Le Conseil du Trésor s'en sert donc pour mettre en application les dispositions prévues à l'article 24 de la Loi sur l'administration financière. On s'en sert également pour mettre en œuvre des programmes de dépenses simples comme par exemple des emplois d'été pour les étudiants ou à l'origine, le programme sur le double prix du blé.

De plus, les prévisions budgétaires constituent une importante source de renseignements qu'on ne trouve nulle part ailleurs sur les dépenses gouvernementales, en l'occurrence, les tableaux récapitulatifs contenues dans la préface et les détails touchant chacun des ministères.

En dernier lieu, les prévisions budgétaires constituent le fondement de la comptabilité des ministères. C'est au gouvernement de décider comment une déclaration de politique gouvernementale se traduira mais puisque cette déclaration est faite au Parlement, il est important qu'elle soit bien comprise.

Devant cette nécessité de renseigner le Parlement, on a apporté des modifications importantes au fond et à la forme des prévisions budgétaires, dans les prévisions budgétaires de 1970-71. On peut lire à l'avant-propos du Livre Bleu de cette année-là:

Cette présentation nouvelle est le résultat des recommandations combinées de plusieurs observateurs, sur-tout des députés qui ont siégé au Comité permanent des comptes publics pendant la première session de la 28<sup>ème</sup> législature et qui l'ont examinée à fond. En outre, on peut retracer, dans nombre de ces détails, l'influence de plusieurs recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement.

On a déploré le fait que certains renseignements qui figuraient autrefois, avaient disparu avec la modification. Mais quand je constate ce qu'on a gagné, sincèrement, j'ai du mal à comprendre une telle critique.

Je vais effectuer certaines comparaisons, monsieur le président.

Présentement, on peut trouver dans le Livre Bleu une déclaration des objectifs et des sous-objectifs de chaque programme. Ce n'était pas le cas autrefois. Anciennement, la répartition des dépenses était avant tout par article. Présentement, la répartition est faite par activité à laquelle on ajoute un tableau indiquant les articles de dépense.

Présentement, chaque activité est décrite ce qui n'était pas le cas auparavant puisque les activités n'étaient même pas indiquées. Actuellement, pour la plupart des programmes, les prévisions pour l'année à venir sont comparées aux dépenses estimatives de l'année qui s'achève et aux dépenses réelles de l'année précédente. Ce n'était pas le cas autrefois.

## [Text]

The new form provides a listing of major capital projects for each program, showing by activity: the previously estimated total cost, the currently estimated total cost, the forecast expenditures to the end of the current year, the estimated expenditure in the coming year and the requirements for future years. In the old form, there was no table for capital projects for many programs involving large capital expenditures and, where there was, it showed only the estimated expenditures for the new and the forecast expenditures for the old.

Grants and contributions were buried in the standard objects table. Now they are displayed in a separate table. The only data provided on personnel was the authorized man-years at each salary range for each vote. Now we show for each program man-years authorized and planned, for actual strength of continuing employees for the Estimates' year and, for the past two years, according to the government categorization of its employees: executive scientific, professional, and so on.

I note, by the way, in one of the comparisons already offered to this Committee, a statement to the effect that the number of objects of expenditure shown in Estimates has been reduced from 34 to 12, thereby reducing the information on expenditures. That is a comparison that, in my judgment, does not tell the story as accurately as it should be told. In the old Estimates, there were 22 standard objects, 11 special categories and one object showing savings and recoverable items. The 22 have now been reduced to 12 and the recoverable items object is still provided. Each of the special categories was a large, specific expenditure: public debt charges, family allowance payments, the government costs to the UIC, and so on. One of these expenditures no longer exists, the contribution to the construction to the TransCanada Highway. All the others, save the costs to the Post Office in the movement of mail, appears in its place in the program to which it relates. So in effect, the information that formerly appeared under 34 headings now appears under 23 and not 13.

We could go further into this admittedly technical matter later should the Committee wish to do so. I do not want to prolong this unduly, Mr. Chairman, but I should mention that the old form put all loans, investments and advances at the end of the book, while the new shows each one of these nonbudgetary items along with the other expenditures of the program to which it relates. I believe this is a significant improvement.

Therefore, on these and other accounts, I believe the present Estimates provide a great improvement over the old. At the same time, I would also say they can be improved. But in determining the improvements that might be made, I do not want to confine myself to the suggestions of my experts or indeed, the experts of others. I am greatly concerned that the M.P.s and we, who have a responsibility for advising the Treasury Board, can go to the Treasury Board and say, Mr. President, members, we have consulted the members of the Public Accounts Committee; we have talked to them; we know what their concerns are; we know the information they want to have; and we can make this recommendation to you in the belief that it will serve M.P.s. It is not something that we, in the Treasury Board Secretariat, have developed. It is some-

## [Interpretation]

Actuellement, on indique pour chaque programme une liste des grands travaux d'équipement, par activité: On indique le coût total estimatif d'origine, le coût total actuel, les dépenses prévues pour l'année en cours, les dépenses estimatives pour l'année suivante comme les prévisions pour les années à venir. Anciennement, pour beaucoup de programmes, il n'y avait pas de tableau des projets d'équipement mettant en cause de grosses dépenses de capitaux et lorsque c'était le cas, on indiquait uniquement les dépenses estimatives pour les nouveaux projets et les dépenses prévues pour les autres.

Les subventions et les contributions n'étaient pas éviscérées dans le tableau des articles de dépense. Maintenant, elles font l'objet d'un tableau distinct. Anciennement, on indiquait uniquement le nombre d'années-hommes autorisé pour chaque niveau de traitement dans chaque crédit. Présentement, on peut trouver, dans chaque programme, le nombre d'années-hommes autorisé et prévu pour l'effectif de l'année à laquelle les prévisions s'appliquent comme pour les deux années précédentes et ce, par catégories d'emploi: La catégorie de la direction, la catégorie scientifique et professionnelle etc.

Dans un exposé déjà présenté au Comité, on a fait remarquer que le nombre des articles des dépenses qui figuraient dans les prévisions budgétaires étaient passées de 34 à 12, et que cela constituait une perte de renseignements. A mon avis, ce n'est pas tout à fait exact car autrefois, il n'y avait que 22 articles de dépense, 11 catégories spéciales et 1 article indiquant les économies et les postes recouvrables. Sur les 22 articles, on en indique maintenant 12 en plus des postes recouvrables. Chacune des catégories spéciales constituait une dépense énorme: La dette publique, les allocations familiales, l'assurance-chômage etc. Une de ces catégories n'existe plus, à savoir les contributions à la construction de la route Transcanadienne. Quant aux autres, sauf pour ce qui est de la poste, on peut les retrouver dans les programmes respectifs. Ainsi donc, les renseignements que l'on trouvait sous 34 rubriques autrefois sont maintenant contenus sous 23 et non pas 13 rubriques.

Nous pourrions apporter des précisions si les membres du Comité veulent entrer dans les détails. Je ne voudrais pas m'étendre trop longtemps là-dessus mais je crois qu'en terminant, il importe de mentionner qu'autrefois tous les prêts, les investissements et les avances étaient regroupés à la fin du Livre bleu alors que maintenant, chacun de ces éléments figurent à côté des postes non budgétaires en même temps que les autres dépenses d'un programme en particulier. Je trouve que c'est là une amélioration notable.

A cet égard donc, je crois que la formule des prévisions budgétaires actuelle est nettement supérieure à l'ancienne. On peut toujours la améliorer. Voilà pourquoi je crois qu'on devrait faire appel non pas seulement au jugement de nos experts-conseils mais également au jugement des députés de sorte que nous puissions dire au Conseil du Trésor, voilà les propositions des membres du comité des comptes publics dont nous comprenons les préoccupations et qui demandent à obtenir les renseignements suivants. Nous pourrions ainsi faire des recommandations utiles. Nous pourrions ainsi faire des recommandations utiles. Nous pourrions dire que ce n'est pas le fruit du travail du seul secrétaire du Conseil du Trésor mais qu'il s'agit de recommandations mises au point de concert avec les membres du Comité.

[Texte]

thing developed jointly with the members of this Committee.

Now, this policy statement of the government that is put together in the blue book of Estimates is, after all, addressed to M.P.s. If it is found wanting, then I believe we should go to the people to whom the document is addressed to determine their needs. And that, Mr. Chairman, is the sole reason that we have asked for the opportunity for members of the Secretariat to discuss this question directly and collectively with the members.

I cannot, Mr. Chairman, undertake to say that the Estimates will ever be a simple document. They are complex, as members well know. But I can say that we are bound and determined to improve them and we will do all in our effort to do so.

Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Now, before I open the meeting to questions, members have indicated that they have other duties at noon, so the meeting will adjourn at 12.30 p.m. sharp. In light of that I would also suggest that the members who have questions to ask make them concise. However, I think it is equally important that the witnesses make their responses as concise and as brief as possible so that we may conclude this particular item of our study at this meeting.

Mr. Huntington.

• 1115

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I seem to recall at the last meeting that there were certain documents discussed on a point of order, and we were to be receiving some documents, I think something was to be translated but I cannot remember the details now. Could we have some information on that? I received nothing.

**The Chairman:** Mr. Mensforth.

**Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board Secretariat):** Yes, I think you are speaking of our qualified agreements to the various recommendations in the Auditor General's report. We have supplied you with the qualification on the recommendation that is the subject matter this morning. The others have been supplied to the Clerk of the Committee. They are being translated and will be provided to you. My understanding was they would be provided to members before the subject is raised on the agenda of the Committee.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I understand, Mr. Chairman, that we received on Tuesday the qualification on the matter for today. Is that what Mr. Mensforth is referring to?

**Mr. Mensforth:** Yes.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Yes. And that the Clerk has not yet received anything but he will be receiving it?

**Mr. Mensforth:** The Clerk has received them but they are in translation at the moment.

[Interprétation]

N'oublions pas que cette déclaration de politique gouvernementale contenue dans le Livre bleu des prévisions budgétaires s'adresse avant tout aux députés. Je crois que c'est avant tout aux gens à qui elle s'adresse qu'il revient de proposer des améliorations, au besoin. Voilà pourquoi nous avons demandé l'occasion de venir discuter de ces questions ici directement avec les membres du Comité.

Monsieur le président, je ne peux pas vous assurer que les prévisions budgétaires pourront être transformées en un document simple car elles sont, en essence, compliquées. Mais nous avons bien l'intention de les améliorer du mieux que nous pouvons.

Merci beaucoup monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Avant de vous permettre de poser des questions, j'aimerais dire ici que nous ajournerons à 12 h 30 précises car les membres du Comité ont d'autres engagements. Je prie donc les membres du Comité qui ont des questions à poser d'être brefs. Néanmoins, je crois qu'il est important que nos témoins répondent d'une manière brève et concise afin que nous puissions en terminer aujourd'hui avec le sujet à l'étude.

Monsieur Huntington.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je crois me souvenir qu'à la dernière réunion on a dit qu'on allait distribuer certains documents qui étaient encore à la traduction mais je ne me souviens pas exactement de quels documents il s'agissait. Pourriez-vous rafraîchir ma mémoire? Je n'ai rien reçu quant à moi.

**Le président:** Monsieur Mensforth.

**M. S. Mensforth (sous-secrétaire, direction de l'administration financière, secrétariat du Conseil du Trésor):** Oui. Il s'agit je crois de nos remarques sur les diverses recommandations contenues dans le rapport de l'Auditeur général mais je vous ai donné ici nos remarques sur la recommandation que nous étudions ce matin. Les autres ont été remises au greffier et une fois la traduction terminée, on vous les fera parvenir. On m'a assuré qu'on allait les faire parvenir aux membres du Comité avant la séance où elles seront discutées.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, nous avons donc reçu mardi les remarques sur la recommandation que nous étudions aujourd'hui. N'est-ce pas?

**M. Mensforth:** Oui.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Le greffier n'a donc encore rien reçu mais il recevra quelque chose sous peu, n'est-ce pas?

**M. Mensforth:** Le greffier a reçu un exemplaire de nos observations mais on est en train de les traduire.

## [Text]

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Oh, I see.

**Mr. Huntington:** On the same point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Before my time for questioning, please.

I understand that we have a priority (2) for our *Minutes* and for translation. During this very important phase of our deliberations, would it be possible for you, our Chairman, to raise that to a priority (1)?

The *Minutes* of the last meeting, which I consider very important, are not before us. I would have particularly liked to have read the answers of Mr. MacDonald in reply to questions put to him, and therefore a subsequent point that I want to make at this meeting cannot be made without full verification. I will, therefore, have to ask the tolerance of Mr. MacDonald in relation to remarks that I want to make during my questioning period.

**The Chairman:** Well, Mr. Huntington, I understand that bills are given first priority for translation and, as a consequence, this is the reason for committees being listed as priority (2). We can, if it is the wish of the Committee, make the request, but I have no way of knowing what the response would be.

**Mr. Martin?**

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I support that, but I had another small point of order that I would like to clear away for later.

**The Chairman:** Well, we cannot accept a motion because we do not have a quorum, but, if it is agreeable, we will write and ask for an upgrading of our *Minutes* as far as translation is concerned. Is that acceptable to all members?

**Mr. Towers:** One point, Mr. Chairman. Could we get agreement from the French-speaking members to allow the English-speaking version to be circulated, with the French version to be made available at the time of the translation?

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Towers, but we do not have a quorum. I cannot entertain a motion of that kind.

**Mr. Martin.**

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, my point of order simply relates to the *Minutes* for March 11. I do not know whether it is just my copy, but I refer to page 29 of those *Minutes*. It seems to me that they were cut off before the actual meeting was terminated. I just leave it as a point for the Clerk to follow up when he has time, after the meeting.

**The Chairman:** Well, thank you, Mr. Martin, for raising that point. I must admit it is something that had missed my scrutiny. It is one that we will have to refer to the translation people.

**Mr. Huntington.**

• 1120

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, throughout the deliberations on the Auditor General's report and the Report of the Public Accounts of Canada, I have been tremendously impressed with the nonpartisan concern that exists in this whole subject matter, and I have been very impressed with the degree of co-operation we have had from witnesses and with each other on both sides of this Committee.

## [Interpretation]

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Ah je vois.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**Mr. Huntington:** Ne comptez pas cela sur mon temps de parole, s'il vous plaît.

L'impression de notre compte rendu et sa traduction ne jouissent que d'une deuxième priorité. Nous en sommes à un stade très important dans nos délibérations et je me demandais monsieur le président si nous ne pourrions passer en première priorité?

Nous n'avons pas encore reçu le compte rendu de la dernière réunion auquel j'attache beaucoup d'importance. J'aurais aimé, pour ma part, y lire les réponses M. MacDonald car j'aimerais soulever un autre point ce matin. Cela m'est impossible car je ne peux vérifier ce qu'il a dit. Je demanderais donc à M. MacDonald de faire preuve d'indulgence à l'égard des remarques que je ferai plus tard.

**Le président:** Eh bien monsieur Huntington, ce sont les comités qui examinent des bills qui reçoivent la première priorité et par conséquent, nous ne jouissons que de la priorité (2). Si vous le voulez, je peux demander que la priorité soit relevée mais je ne sais pas si on s'y rendra.

Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, un autre rappel au Règlement.

**Le président:** Je ne peux pas accepter une motion car nous n'avons pas de quorum. Cependant, nous demanderons que notre compte rendu jouisse d'une priorité (1) du point de vue de la traduction. D'accord?

**M. Towers:** Monsieur le président, peut-être les membres francophones de ce Comité permettront que la version anglaise soit distribuée, quitte à recevoir la version française un peu plus tard.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Towers, mais nous n'avons pas de quorum. Je ne peux pas recevoir votre motion.

Monsieur Martin.

**Mr. Martin:** C'est au sujet du compte rendu du 11 mars. Je ne sais pas si c'est seulement mon exemplaire mais il semble qu'à la page 29, le compte rendu s'arrête avant la fin du Comité. J'aimerais que le greffier s'occupe de vérifier la chose, une fois la séance terminée.

**Le président:** Merci, monsieur Martin. Ce détail m'a échappé et j'en parlerai aux responsables de la traduction.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, au cours des discussions portant sur le rapport de l'Auditeur général et sur le rapport des Comptes publics du Canada, j'ai été très impressionné par l'attitude non partisane qui règne dans ce domaine et j'ai été très impressionné par la collaboration tant des témoins que des députés de tous les partis au sein de ce Comité.

## [Texte]

I have made the statement in the past that the committee system is not working. For the first time in our deliberations—and I hope this criticism is not unfair, but I think I have to make it—we saw at our last meeting the technique that renders the committee system of Parliament pretty well inoperative. It takes one minute to ask a question and nine minutes to get an answer, and I got through two of the seven questions I had.

If that is the technique we are now entering, I will ask your permission, sir, to list a series of questions in the time allotted to me and to seek answers to them on somebody else's time or on the Committee's time. We are now coming to the crux of two and one half years of work, not only by the Auditor General but by outside assistants. There has been a genuine concern on the part of members of the Treasury Board to assist the members of Parliament in this study, and I do not want to see this particular phase of our deliberations destroyed by the old technique that really makes the committee system impotent. I do not have the Minutes of the last meeting to justify the fairness of those remarks, but I want them on the record. If I am wrong, I would like to see a defence to them.

We have been dealing with the principles of resource allocation, budgetary control and accountability. We have just received a statement from Mr. Osbaldeston. I am not sure if it deals with the Treasury Board's complete concept and understanding of those three aspects which we are dealing with here, but I would like the Auditor General at this time to give the Committee his concept and understanding of the principles of resource allocation, budgetary control and accountability.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I was prepared—or shall I say, a little better prepared—to deal with Mr. Huntington's question on the meeting that is scheduled for resource allocation. However, I am going to attempt to give him an answer to a very important question.

What we see here, and what we have tried to say in our report, are the suggestions relating to the resource allocation function. In terms of the details—I will not take up the time of the Committee by responding to that directly—I think the crux of the whole issue here is contained in Mr. Osbaldeston's statement. It may be well to have this read out now and if we have an understanding about it.

Mr. MacDonald, I realize, is an expert on the resource allocation function. One of the words Mr. Huntington used is "accountability". We see the product of the resource allocation function in this Blue Book. We had a series of suggestions—recommendations, if you will. We have tried to avoid criticism as such without saying why we are criticizing, and to make the suggestions as to what can be done. Our chapter on the estimates is filled with suggestions. I will not go in any detail there.

Most of those suggestions are aimed at this basic objective: that is, to make the estimates first of all more meaningful and more intelligible from the standpoint of Parliament. The reason we think this is desirable—it certainly traces a way back directly to one of the Glasco Commission key recommendations—is so they can provide Parliament with an effective control over the public purse, which

## [Interprétation]

J'ai déjà dit que le système des comités ne fonctionne pas. Pour la première fois au cours de nos discussions—et j'espère que ce n'est pas une critique injuste, car je la pense nécessaire—nous avons vu, lors de notre dernière réunion, les méthodes qui rendent le système parlementaire des comités pratiquement inefficace. Il faut une minute pour poser une question et neuf minutes pour obtenir une réponse, et j'ai réussi à poser seulement deux des sept questions que je voulais poser.

Si c'est la méthode que nous adoptons, j'aimerais vous demander, monsieur, la permission de dresser une liste de mes questions pendant le temps qui m'est accordé et d'essayer d'obtenir des réponses pendant le temps de quelqu'un d'autre ou le temps du Comité. Nous en arrivons à la partie essentielle de deux années et demie de travail, non seulement de la part de l'Auditeur général mais également de personnes de l'extérieur. Les membres du Conseil du Trésor se sont vraiment préoccupés d'aider les députés aux fins de cette étude et j'aimerais que cette étape particulière de nos discussions ne soit pas paralysée par des vieilles méthodes qui rendent le système des comités impuissant. Je n'ai pas les procès-verbaux de la dernière réunion pour prouver la justesse de mes dires, mais je voulais verser cette remarque au compte rendu. Si j'ai tort, j'aimerais qu'on me présente un plaidoyer à cet effet.

Nous avons traité des principes de l'affectation des ressources, du contrôle budgétaire et de la responsabilité. M. Osbaldeston vient de nous lire une déclaration. Je ne suis pas certain si elle exprime l'ensemble des concepts du Conseil du Trésor ou son attitude quant à ces trois aspects, mais j'aimerais que l'Auditeur général expose au Comité ses concepts et son attitude en ce qui concerne les principes de l'affectation des ressources, du contrôle budgétaire et de la responsabilité.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je m'étais préparé—en tout cas un peu mieux préparé—à traiter de cette question lors de la réunion qui portera sur l'affectation des ressources. Toutefois, je vais essayer de répondre à cette question importante.

Ce que nous avons là et que nous avons essayé de dire dans notre rapport constitue les suggestions portant sur l'affectation des ressources. En ce qui concerne les détails—je tâcherai de ne pas faire perdre de temps au Comité en expliquant tout cela—je pense que la déclaration de M. Osbaldeston expose très bien l'essentiel de la question. Il serait peut-être utile que nous lisions ce texte maintenant et tâchions de le comprendre.

Je me rends compte que M. MacDonald est un spécialiste de la question de l'affectation des ressources. Un des mots dont M. Huntington s'est servi est le mot «responsabilités». Nous pouvons voir le résultat de l'affectation des ressources dans ce Livre bleu. Nous avions une série de suggestions, ou de recommandations si vous préférez. Nous avons essayé de toujours donner une explication quant à nos critiques et de proposer une solution. Le chapitre de notre livre qui porte sur le budget est rempli de suggestions. Je préfère ne pas me lancer dans les détails.

La plupart des suggestions visent cet objectif principal: savoir, rendre d'abord le budget des dépenses plus significatif et plus intelligible pour les membres du Parlement. La raison pour laquelle nous pensons que cela est souhaitable—certes, cela remonte directement à une des recommandations clés de la Commission Glasco—c'est qu'on pourrait ainsi fournir au Parlement un contrôle efficace du

## [Text]

in turn provides, as I said in an earlier meeting, the first link in the accountability chain. Mr. Chairman, I think that perhaps Mr. Osbaldeston might wish to comment as to whether or not the Treasury Board sees the resource allocation function as translating into estimates which are the beginning of a budgetary control system and really permits Parliament to have a total, meaningful glass over the public purse in terms of accountability, and our recommendations throughout our report are to use the estimates, not the program forecast, as a basic building block on the system of budgetary control that goes right down into departments. I do not want to get into the nine-minute position, but it is a difficult question to try to deal with.

**Mr. Huntington:** Take the nine minutes, if you want, sir, because I would like to get the two points of view.

• 125

**Mr. Macdonell:** I think I have tried my best, just off the cuff, to answer what I regard as a very important question.

**The Chairman:** Would you like a response, Mr. Huntington, from Mr. Osbaldeston?

**Mr. Huntington:** I would, please.

**The Chairman:** Yes. Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I am worried about the one-minute rule. I would like to be clear on the question, if I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would you repeat it, Mr. Huntington, please?

**Mr. Osbaldeston:** I do not want to go astray from your question, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** We are dealing here with the principles of resource allocation, budgetary control and accountability, the performance of management and getting at the performance of management, which would seem that we need more detail and that we need a far clearer format following it from the Blue Book right through to the Public Accounts. I would like to have a clear understanding of what your concept and understanding of this whole flow is.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, thank you. I really cannot separate the development of government policy from the presentation of the accounts, and I quite frankly suggest it is a fundamental error to separate the two. The whole concept of program planning and budgeting has implicit that statement. The way that the government eventually comes to Parliament starts as follows, and if I am going astray, Mr. Huntington, please stop me. The way the government functions is that in February of this year they consider their priorities for the fiscal year 1977-78. The Canada Committee on Priorities and Planning considers that which in their judgment the country needs in terms of priority. That is followed simultaneously by two documents from the Department of Finance which forecasts the economic outlook for that year, which is now starting to move, one dealing with policy and one dealing with resourcing. The two cannot be separated. Having received that document from the Department of Finance, the Department of the Treasury Board provides to cabinet an outline of its forecast relative to the expenditure cost of ongoing programs. We forecast the cost of ongoing programs. Having done that, the departments are then asked to come in with their detailed program forecasts, given the

## [Interpretation]

Trésor public, ce qui permettrait, comme je l'ai dit antérieurement, d'établir le premier maillon de la chaîne de responsabilités. Monsieur le président, peut-être que M. Osbaldeston aimerait indiquer si le Conseil du Trésor considère que l'affectation des ressources pourrait se traduire par un budget qui constituerait le début d'un système de contrôle budgétaire et permettrait réellement au Parlement d'avoir une bonne vue d'ensemble du trésor public en ce qui a trait aux diverses responsabilités; dans notre rapport, nous avons recommandé d'utiliser le budget des dépenses, et non les prévisions de programme, comme assise du système de contrôle budgétaire qui s'applique aux ministères. Je ne veux pas prendre 9 minutes pour répondre à votre question, mais j'avoue qu'il est difficile d'y répondre rapidement.

**M. Huntington:** Prenez 9 minutes s'il le faut, monsieur, parce que j'aimerais obtenir les deux points de vue.

**M. Macdonell:** Je pense avoir fait de mon mieux, sans préparatifs réels, pour répondre à une question que je juge très importante.

**Le président:** Monsieur Huntington, aimeriez-vous que M. Osbaldeston vous réponde également?

**M. Huntington:** Oui, s'il vous plaît.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je m'inquiète au sujet de la règle d'une minute. J'aimerais être certain d'avoir bien compris la question, si vous le permettez, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Huntington, voulez-vous la répéter, s'il vous plaît.

**M. Osbaldeston:** Je ne veux pas m'éloigner du sujet, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Nous traitons ici des principes de l'affectation des ressources, du contrôle budgétaire et de la responsabilité, du rendement de la gestion et de l'amélioration du rendement de la gestion ce qui indiquerait qu'il nous faut peut-être plus de détails et que nous devrions suivre une disposition beaucoup plus claire, en partant du Livre bleu et en allant jusqu'aux comptes publics. J'aimerais bien comprendre quels sont vos concepts et votre compréhension de tout ce processus d'acheminement.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, merci. Je ne peux vraiment pas séparer l'élaboration de la politique du gouvernement de la présentation des comptes et j'aimerais honnêtement signaler que c'est une erreur fondamentale que de les séparer. Les termes « planification du programme et prévisions budgétaires » le disent bien. Voici comment se déroule la suite d'opérations qui amènent le gouvernement à présenter un budget au Parlement. Si je m'éloigne du sujet, monsieur Huntington, veuillez m'arrêter. En février 1976 on étudie les priorités pour l'année financière 1977-1978. Le Comité canadien des priorités et de la planification étudie les besoins du pays du point de vue de leur priorité. Le ministère des Finances publie alors simultanément deux documents contenant des prévisions économiques pour l'année financière observée; un de ces documents porte sur les politiques et l'autre porte sur les ressources. On ne peut pas séparer les deux. Le Conseil du Trésor ayant reçu ces deux documents du ministère des Finances, il fournit au Cabinet un exposé de ses prévisions par rapport au coût des programmes en cours. Nous prévoyons le coût des programmes en cours. Ceci étant fait, on demande alors aux ministères de fournir des prévisions détaillées des programmes qui tiennent compte des priori-

## [Texte]

priorities of the Government of Canada, given the direction it has formed from the economic policy discussions and given the discussions that have flown from the expenditure outlook, the departments then come in with their program forecasts.

Behind all of this is a year's policy discussion of what should happen and what should not, in Committees of Cabinet, in the House of Commons and in the public at large. Program forecasts are submitted. They are then reviewed by the Treasury Board Secretariat, keeping in mind these are policy proposals to the Government of Canada with the resources attached to those. But the program forecast is a program forecast. The cost we must know because in order to make a judgment on the policy or the program you have to understand the cost. We have a limited purse. The Treasury Board Secretariat having made those judgments, mixed judgments which they make to present to the Treasury Board, state in their judgment what they believe what programs fit into the priorities of the government and what the cost of those programs would be relative to the available funds in 1977-78. The Treasury Board then reviews those recommendations to see whether they concur with the staff advice.

When the Treasury Board does not accept a proposal from the department, the departmental minister responsible may come to the Treasury Board and argue the policy point, the need for that policy or program, and indeed argue the question of resourcing with the Committee. Once that is completed, we then get to the point when Main Estimates are prepared. It goes to the Cabinet and it goes to Priorities and Planning, and in September the Main Estimates are called from the department. We then publish the book.

My point is, Mr. Huntington—and I apologize for the time I have taken but I had to describe that system—that resourcing is not something that happens in some sort of a vacuum, and I say the obvious, but the obvious must be said. It happens in a false context. Governments do not come to Parliament to ask for money, they come to Parliament to ask for money for a policy or a program purpose. Parliament must determine whether the policy or program purpose is agreeable to Parliament and they either vote for or against it. The result of that decision is well known to members. Second, the government has the responsibility to substantiate its need for that money relative to that program, and Parliament has the responsibility to ensure that that substantiation is valid. So the two are integral. There is no way I can separate policy from the public accounts nor can I separate the public accounts from policy, and program planning and budgeting says it all.

• 1130

The government clearly has the responsibility to state what its objectives are, what its policies are, and what programs it is going to carry out. That is a government responsibility and is not to be denied by any. It does so in its statement of objectives, its statement of activities; it is there that it makes its statement as to what the policies of this government are. The government comes together

## [Interprétation]

tés du gouvernement du Canada, de l'orientation qui se dégage des discussions sur la politique économique et des discussions qui ont porté sur l'avenir des dépenses; les ministères présentent donc leurs prévisions de programmes.

Il y a bien sûr, avant tout cela, les discussions qui ont eu lieu pendant 1 an au sujet des politiques adoptées, les discussions des comités, du Cabinet, de la Chambre des communes et du grand public. Bref, les prévisions de programmes sont présentées. Elles sont alors examinées par le secrétariat du Conseil du Trésor, qui les considère comme des propositions faites au gouvernement du Canada quant à la politique à adopter, compte tenu des ressources disponibles. Mais une prévision de programme n'est qu'une prévision de programme. Nous devons connaître le coût, parce que, pour porter un jugement sur la politique ou sur le programme, il faut connaître le coût. Le Trésor n'est pas inépuisable. Le secrétariat du Conseil du Trésor ayant porté ses jugements divers qu'il communique au Conseil du Trésor, il indique les programmes qui, d'après lui, correspondent aux priorités du gouvernement et signale quel serait le coût de ces programmes par rapport aux fonds disponibles en 1977-1978. Le Conseil du Trésor examine alors ces recommandations pour voir si elles concordent aux conseils de ses propres spécialistes.

Lorsque le Conseil du Trésor n'accepte pas la proposition d'un ministère, le ministre responsable peut se présenter au Conseil du Trésor et discuter de la politique en question, du besoin de cette politique ou de ce programme et même traiter de la question des ressources avec le Comité. Une fois cela accompli, nous en arrivons au moment où le budget des dépenses est préparé. Il est envoyé au Cabinet et, de là, aux priorités et à la planification; en septembre, on demande à notre ministère le budget principal. C'est alors que nous publions le livre.

Voilà, monsieur Huntington. Je vous prie de m'excuser d'avoir pris tout ce temps mais il me fallait décrire ce système et je voulais bien préciser que l'affectation des ressources n'est pas une chose qui se produit, en quelque sorte, sans consultation; c'est peut-être là une chose évidente mais il était nécessaire de la dire. L'affectation se produit dans des conditions difficiles. Les gouvernements ne se présentent pas devant le Parlement pour demander de l'argent; ils se présentent devant le Parlement pour demander de l'argent qui servira à une politique ou à un programme. Le Parlement doit établir si cette politique ou ce programme lui plaît et l'approuver ou le refuser. Les députés connaissent bien le résultat de cette décision. Deuxièmement, le gouvernement a la responsabilité de justifier le besoin qu'il a de cet argent, et le Parlement a la responsabilité de s'assurer que cette justification se tient. Il y a donc deux facteurs inséparables; il me serait impossible de séparer la politique des comptes publics ou les comptes publics de la politique, et les mots « planification du programme des prévisions budgétaires » expriment cela parfaitement.

C'est au gouvernement que revient la responsabilité de définir ses objectifs et ses politiques et d'indiquer quels programmes il entend mettre en application. C'est une responsabilité du gouvernement que nul ne peut nier. Il s'en acquitte dans l'énoncé de ses objectifs et dans l'énoncé de ses activités; c'est là qu'il indique quelles seront ses politiques. Le gouvernement fait bloc uni à l'intérieur du

**[Text]**

inside the Blue Book. That is the Government of Canada in terms of its philosophy, in terms of its policies, in terms of its programs. So what are the main estimates? They are a part of that totality. They do not dominate the totality; they are not the only document inside of it; they are not the only reference point for members of Parliament; they do not contain within their covers all existing legislation; they do not contain within their covers many things. They are part of a totality.

I hope that goes to your point, Mr. Huntington, and I hope it is not too late.

**Mr. Huntington:** That, Mr. Chairman, leads me to a series of questions. I would like to understand more fully the responsibilities of the Program Branch. What evaluations are made? What cost analyses are made? What priorities are placed on the initiatives and the requests? What is the technique and quality of examination? Is it merely adding a percentage to something or does the Program Branch go back in and do a cross benefit analysis? Does it review old expenditures and old programs? Does it eliminate something that really should be phased out in light of a more modern program? What is the quality of evaluation and analysis and the setting of priorities within the Program Branch?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Keeping in mind what I have just described to you, the priority setting system and the resource setting aspect of that, the Program Branch has the responsibility to work with the departments and to discuss our perception of the priorities of the Government of Canada. The priorities of this government or of any other government come from a variety of sources: speeches from the Throne, the priority exercise I have just discussed that goes on in priorities and planning; statements in the House, statements by the Prime Minister. There is a multitudinous way in which the priorities of the government are set forth. The Program Branch has the responsibility to discuss that with departments before any work begins with departments, and the departments discuss those priorities with officers of the Program Branch. The program forecast is then structured and the responsibility of structuring that resides with the Deputy Minister. It is his responsibility to be cognizant of and to discuss with his Minister the priorities of the Government of Canada in proposing two things. One, we deal in (A) budgets and (B) budgets. Relative to the (A) budgets, which is the cost of ongoing programs, a number of questions arise for the Deputy Minister. Given the priorities of the Government of Canada, should a program be continued or should it be modified, or should it be expanded? He must first address himself to that. Second, in terms of a new program, the so-called (B) budget, the Deputy Minister must decide in consultation with ourselves, the Privy Council Office and various other people whether a new program should be mounted given the priorities of the Government of Canada. Then, having decided upon the priorities that which should go, and that which should be held back restrained or cut out, they make a submission to the Treasury Board. The Treasury Board Secretariat has the responsibility to review that submission by the Minister concerned, to ensure that that which I have just said should be done has been done. The Treasury Board Secretariat frequently, frequently cuts back on the (A)

**[Interpretation]**

Livre bleu. Voici, en un livre, le gouvernement du Canada, sa philosophie, ses politiques, ses programmes. Qu'est-ce donc que le budget des dépenses? C'est une partie de cet ensemble. Il ne le domine pas; il n'en est pas l'unique document; il n'est pas le seul ouvrage de consultation dont peut se servir les députés; il ne contient pas toutes les lois en cours; il y a d'ailleurs bien des choses qu'il ne contient pas. Il constitue une partie d'un tout.

J'espère que cela répond à votre question, monsieur Huntington, et j'espère n'avoir pas pris trop de temps.

**M. Huntington:** Monsieur le président, cela m'amène à une série de questions. J'aimerais mieux comprendre les responsabilités de la Direction des programmes. Quelles sont les évaluations effectuées? Quelles sont les analyses de rentabilité effectuées? Quel est le rang de priorités donné aux diverses initiatives et demandes? Quelles sont les techniques et la fiabilité de l'examen? S'agit-il simplement d'ajouter un pourcentage à un chiffre ou la Direction des programmes s'occupe-t-elle de faire une analyse de rentabilité? Examine-t-on les dépenses antérieures et les vieux programmes? Élimine-t-elle les programmes qu'il faut vraiment interrompre au profit de programmes plus modernes? Quelle est la qualité des évaluations, des analyses, et de l'établissement des priorités au sein de la Direction des programmes?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** En gardant à l'esprit ce que je viens de vous expliquer, à savoir le système d'établissement des priorités et aspects d'affectation des ressources qui en découlent, la Direction des programmes a la responsabilité de travailler avec les ministères et de discuter avec eux de notre perception des priorités du gouvernement du Canada. Les priorités de ce gouvernement ou de toute autre gouvernement sont établies en fonction de sources diverses: les discours du Trône, les priorités établies par le processus dont j'ai parlé tantôt, les déclarations faites à la Chambre des communes, les déclarations du premier ministre. Il y a un nombre incalculable de facteurs qui influencent l'établissement des priorités du gouvernement. La Direction des programmes a la responsabilité de discuter de cela avec les ministères avant que ne commencent les travaux avec les ministères, et les ministères doivent discuter de ces priorités avec les hauts fonctionnaires de la Direction des programmes. Les prévisions de programme sont alors élaborées et c'est au sous-ministre qu'il revient de s'occuper de cette élaboration. C'est à lui qu'il revient de connaître la question et de discuter avec son ministre des priorités du gouvernement du Canada en vue de proposer deux choses. En premier lieu, il s'agit de savoir si le ministère aura des budgets (A) et des budgets (B). Au sujet des budgets (A), qui représentent le coût des programmes en cours, le sous-ministre pose un certain nombre de questions: étant donné les priorités du gouvernement du Canada, le programme doit-il être poursuivi, modifié, ou agrandi? Le sous-ministre doit donc s'occuper d'abord de cela. Deuxièmement, en ce qui concerne les nouveaux programmes, ceux du budget (B), le sous-ministre doit décider, en consultation avec nous, avec le Bureau du Conseil privé et avec diverses autres personnes si un nouveau programme doit être constitué, compte tenu des priorités du gouvernement du Canada. Ensuite, les décisions étant prises quant aux priorités, quant aux programmes à supprimer, à retenir ou à diminuer, le ministère fait une présentation au Conseil du Trésor. Le secrétariat du Con-

[Texte]

budget, frequently either at the suggestion of the department concerned or in what we call ex-budget processes. We just simply cut them back. They are fat. There has been a lack of use of the positions available; there has been lapsing money. They are simply cut back.

We have in the Government of Canada at the moment a system called the "operational performance measurement system". It is simply an efficiency system and I would be delighted to at sometime, Mr. Chairman, make a presentation on it to the members.

• 1135

That system now covers some 35 per cent of the total man-years in the Government of Canada. It measures the output of the civil servants. We introduced it about a year and a half ago and are still working on the base in order to get the statistics which we can publish and which my Minister has promised to another committee of parliament. It will be published as soon as we have the data.

We look at OPMS; we see whether the number of employees in the Post Office are increasing or decreasing productivity in trying to make a judgment as to new resource demand or as to whether the resources should be cut back.

We have in the planning branch a cost effectiveness unit. We have published two books on cost effectiveness which are utilized by the departments.

I can say without fear that the efficiency and effectiveness work done on the Government of Canada relative to resourcing, both A base and B budget base, leads the world. I can say that without fear of contradiction and I would like the opportunity sometime to present that. I am very proud of it.

All of this comes together, Mr. Huntington, when the program branch reviews the program forecast, all of those tools, techniques. We do not have them everywhere. We are not covering every man-year; we have not done cost effectiveness on every program; we have not done evaluation studies on every program, but we have done them on many and on many big ones. All that comes together and the Program Branch is knowledgeable relative to that. So their comments on the program forecast comes from all of those sources plus the work done in departments, which we call forward.

Then in their recommendation to the Treasury Board they can either concur or not, given the work that we have done. Now, I hope that goes to the heart of your question, Mr. Huntington. A vast amount of work is done and I would just love the opportunity to present that to members.

**The Chairman:** Mr. Huntington, in fairness to other members I would suggest that if time runs out before you can have a second round... Is it agreeable to let Mr. Huntington...

[Interprétation]

seil du Trésor a la responsabilité d'étudier cette présentation du ministre concerné, afin de s'assurer que tout le processus dont je viens de parler a bel et bien été respecté. Il arrive très souvent que le secrétariat du Conseil du Trésor diminue le budget (A) et ce fréquemment soit en fonction d'une suggestion du ministère concerné soit par l'intermédiaire de ce que nous appelons des processus extra-budgétaires. Nous les diminuons simplement parce qu'ils sont trop élevés. On ne s'est pas servi de tous les postes disponibles; des fonds ont été annulés. On les laisse tomber tout simplement.

Le gouvernement du Canada a actuellement un système pour mesurer la performance des opérations et je serais prêt, monsieur le président, à faire un exposé au Comité, à ce sujet.

Le système couvre actuellement 35 p. 100 des années-hommes de la fonction publique. On mesure ainsi le rendement des fonctionnaires. Nous l'avons mis au point il y a un an et demi et nous y travaillons encore afin d'obtenir des données que nous allons publier, et que le ministre s'est engagé à fournir à un autre comité parlementaire. Ces données seront publiées dès que nous les aurons.

Ce système de mesure sert à déterminer si la productivité des employés augmente ou diminue et si on a besoin de nouvelles ressources ou plutôt s'il faut les réduire.

Nous avons, à la direction de la planification, une unité qui s'occupe de la rentabilité. Nous avons publié deux livres sur la rentabilité, qui sont utilisés par les ministères.

Je peux dire sans crainte que les études faites par le gouvernement du Canada sur l'efficacité et la rentabilité dans le domaine des ressources, en ce qui concerne à la fois les budgets principaux et supplémentaires, sont au premier rang dans le monde. Je le dis sans craindre de contradiction, et j'aimerais avoir l'occasion de faire un exposé à ce sujet. J'en suis très fier.

Toutes ces techniques différentes, monsieur Huntington, sont réunies au moment où la direction des programmes réexamine les prévisions. Nous ne les utilisons pas partout, ni pour chaque programme. Nous n'étudions pas chaque année-homme; nous n'étudions pas la rentabilité de chaque programme; nous n'avons pas fait des études d'évaluation sur chaque programme, mais nous étudions un grand nombre de programme parmi les plus importants. La direction des programmes coordonne donc tout ce travail. Ses commentaires sur les prévisions se fondent donc sur toutes ces sources et en outre sur le travail fait par les ministères à notre demande.

Quand la direction présente ses recommandations au Conseil du Trésor, celui-ci peut être d'accord ou non, en se fondant sur les travaux que nous avons entrepris. J'espère que cela répond à votre question, monsieur Huntington. On fait énormément de travail et j'aimerais beaucoup avoir l'occasion de vous faire un exposé au sujet de notre travail.

**Le président:** Monsieur Huntington, pour être juste envers les autres membres, je suggère que s'il ne reste pas suffisamment de temps pour une deuxième série de questions—êtes-vous d'accord pour que M. Huntington puisse...

[Text]

**Mr. Robinson:** On a point of order. Yes. I think that Mr. Huntington is asking the very things that I would want to ask. I would be only too happy if he continued.

**The Chairman:** All right and we will follow with Mr. Martin. Mr. Huntington, you have more time.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I appreciate that very much. These are things that I am trying to get into my head and I am sure we are all concerned about them.

I have no doubt that this analysis is sincere, but the output of it is not being presented to members of parliament in a format which they can zero in and question. The detail is within the Branch and it is available to the Secretary of the Treasury Board.

Are votes not being increased on a percentage basis or is there in every case a detailed analysis of the program behind it?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** The answer is, I was going to say, a direct, no. We do not do what is referred to as zero budgeting. We do not begin all over again every year on every program. They are not all done that way each year.

**Mr. Huntington:** Are programs that should have been phased out continuing to receive money?

**Mr. Osbaldeston:** You are into, really, a question of judgment, Mr. Huntington. Put it another way: is a conscious decision made to waste money and to continue a program which has no objective and no output? The answer is a clear, no. There are sensible people trying to do sensible things.

What I think is sensible I am sure many members of this Committee would not think is sensible and therefore it is an awkward question to answer, but the question goes to the point of: does everybody know that something is useless and continue to fund it? The answer is, no.

**Mr. Robinson:** Do you make recommendations to the Minister when you see this kind of thing?

**Mr. Osbaldeston:** Yes, sir, I would be pleased to table the X-budgets taken in July of last year to the order of \$1 billion and the X-budgets taken in December to the order—actually it went over the billion and a half—of around \$1.7 billion. Things are cut, but that grand sort of cutting exercise goes on weekly inside the Treasury Board Secretariat and in the Treasury Board. Those are the visible manifestations of my response to you, sir.

**Mr. Huntington:** Are steps being taken to make sure that the object of expenditure data is more valid in the future?

• 1140  
**Mr. Osbaldeston:** I would make one brief comment and then I would like to transfer this to Mr. Mensforth. But my answer is yes, because we have a large study going on now on the question of the classification of accounts.

**The Chairman:** Mr. Mensforth, you have a response?

[Interpretation]

**M. Robinson:** Un rappel au Règlement. Oui. Je pense que M. Huntington pose justement les questions que j'aimerais poser. Je serais très content s'il continuait.

**Le président:** D'accord, et il sera suivi de M. Martin. Monsieur Huntington, vous pouvez continuer.

**M. Huntington:** Monsieur le président, je vous remercie beaucoup. Ce sont des choses que j'essaie de comprendre et qui, j'en suis certain, nous préoccupent tous.

Je n'ai aucun doute sur le fait que cette analyse est sincère, mais les résultats ne sont pas soumis aux députés sous une forme que nous pouvons étudier, et qui nous permettrait de formuler des questions pertinentes. C'est la direction qui possède les détails et ceux-ci sont disponibles au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Y a-t-il une augmentation proportionnelle des crédits, ou fait-on une analyse détaillée de chaque programme?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** La réponse est sans aucun doute, non. Nous ne préparons pas nos budgets chaque année, à partir de zéro. On ne refait pas tous les programmes, chaque année.

**M. Huntington:** Y a-t-il des programmes qu'on aurait dû supprimer mais qui sont toujours financés?

**M. Osbaldeston:** Il s'agit là d'une question d'opinion, monsieur Huntington. Exprimons-le autrement: est-ce qu'on décide sciemment de gaspiller de l'argent et de continuer un programme qui n'a pas de but précis? La réponse est évidemment non. Il y a des gens sensés qui essaient de faire des choses sensées.

Ce qui me paraît sensé n'est pas nécessairement ce que choisiraient les membres de ce Comité; il est donc très difficile de répondre à la question; mais la question fondamentale est la suivante: est-ce que tout le monde sait que telle chose est inutile et continue néanmoins à la financer? La réponse est non.

**M. Robinson:** Faites-vous une recommandation au ministre quand vous constatez ce genre de chose?

**M. Osbaldeston:** Oui, monsieur. Je serais heureux de déposer les budgets du juillet dernier, pour un montant de un milliard et les budgets de décembre, qui ont dépassé un milliard et demi, et se chiffrent à 1.7 milliards de dollars. On a fait des coupures, mais ce sont des coupures semblables à celles qu'on fait chaque semaine au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Conseil du Trésor. Voilà les effets visibles de ma réponse à votre question, monsieur.

**M. Huntington:** Prend-on des mesures pour s'assurer qu'à l'avenir les dépenses s'appliqueront à des objectifs plus valables?

**M. Osbaldeston:** J'aimerais faire un bref commentaire et demander ensuite à M. Mensforth de répondre à la question. Mais ma réponse est oui, parce que nous faisons actuellement une étude importante sur la classification des comptes.

**Le président:** Monsieur Mensforth, voulez-vous y répondre?

[Texte]

**Mr. Mensforth:** Yes, please. We have had a study made of the classification and coding of the accounts of Canada and the transactions of the Canadian government. It is going to take some time to implement, and we are going to have to review this with departments, such as the Department of Supply and Services. But the answer to your question essentially is, yes; it will make the Objects of Expenditure more meaningful.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may we return to an example like the pre-Glassco estimates on page 47:40 of our previous *Minutes*? What I am trying to get at here is the confusion. I for one, under present summaries, have no idea where the people of Canada are losing out. I think this feeling is shared by my colleagues and by people I talk to outside of the House of Commons.

Why do we not have a summary table showing numbers of employees by salary range in each department so that the people and taxpayers would have some idea of costs and reasons for the growth in the Public Service? As I look through some of the material that has been tabled here and at some of the pre-Glassco forms, I can see a difference. I refer to pre-Glassco estimates, A-3, Aids to Navigation as an example. Salary positions are all listed. Members of Parliament and the taxpayers of Canada can see what exists within the department, and then if you have an interest in the subject matter or if you are dealing with estimates in a committee you can see what the change has been and you can ask for the reasons for it. Why is this information not out in the open and available to us?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, that is—and I am subject to correction by my colleagues—probably one of the changes that were made at the switchover to the new form. I think that is the one change of significant difference.

Why is it not there? The only answer I can honestly give you is that it is a question of judgment that has to be made in co-operation with Members of Parliament as to what material they most need. To make my point on that I draw your attention to this Main Estimates volume that is of quite a size. At the time when the information you suggest might be included in this book was included, we were dealing with this size here. Mr. Macdonell points out to me that we are dealing with two-language and one-language volumes and I want to make that clear.

Members of Parliament ask that question in the House and the answers are forthcoming. There is no question about the material being available to members upon request. It is available. It is given.

The only question I ask, Mr. Huntington, and I ask it in great sincerity is: do members of Parliament wish to enlarge this book? If you do, are we going to smother parliamentarians with data and will it be acceptable to parliamentarians? Even the simple statement that the Treasury Board Secretariat is some place outside of the book raises questions. I have a fear that if this book becomes two or three volumes or twice the size, the complaint of parliamentarians—which I accept—that they cannot work their way through it now is going to be just expanded.

[Interprétation]

**M. Mensforth:** Oui, s'il vous plaît. Nous avons étudié la classification et la codification des comptes du Canada et des activités du gouvernement canadien. Il faudra un certain temps pour la mettre en application, et il nous faudra la réexaminer conjointement avec les ministères, par exemple le ministère des Approvisionnements et Services. Mais la réponse fondamentale à la question est oui; le résultat sera que les articles de dépenses seront plus compréhensibles.

**M. Huntington:** Monsieur le président, pouvons nous citer encore une fois l'un exemple du budget tel qu'il se présentait avant la Commission Glassco; cela se trouve à la page 47:40 du procès-verbal de notre dernière réunion? J'essaie de démontrer la confusion qui règne ici. Quand je me sers des résumés actuels, je n'ai aucune idée où sont les domaines où le contribuable canadien subit des pertes. Je crois que mes collègues sont de cet avis, de même que les gens avec qui je parle en dehors de la Chambre des communes.

Pourquoi n'avons-nous pas un tableau sommaire qui montre le nombre d'employés, par échelle de salaire dans chaque ministère, afin que les contribuables connaissent les coûts et les raisons de la croissance de la Fonction publique? Quand j'examine la documentation qu'on a déposée ici, et ce qui existait avant la Commission Glassco, je constate qu'il y a une différence. Prenons par exemple A-3, les aides à la navigation. Il y a une liste des postes et des salaires. Les députés et les contribuables canadiens peuvent voir ce qui se passe dans le ministère, et si on s'intéresse au sujet, ou si le Comité étudie le budget, on peut voir les changements qui ont été faits et on peut demander les raisons. Pourquoi ces renseignements ne sont pas disponibles?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je pense, et mes collègues peuvent me corriger si j'ai tort, que cela fait partie des changements apportés lors de l'adoption de la nouvelle forme. Cela constitue une différence importante.

Pourquoi ces renseignements ne sont-ils pas là? La seule réponse honnête que je puisse donner c'est qu'il s'agit d'une question de jugement qu'on doit faire, en collaboration avec les députés, quant aux données dont ils ont le plus besoin. Je vous signale la taille du budget principal. Au moment où il contenait les renseignements auxquels vous faites allusion, le budget était beaucoup plus réduit. M. Macdonell me signale qu'il s'agit de tomes en deux langues et une seule langue respectivement, et je voudrais apporter cette précision.

Les députés posent cette question à la Chambre et on leur donne les réponses. Il n'y a aucun doute que les données sont à la disposition des députés qui les demandent.

La seule question que je pose, monsieur Huntington, et en toute sincérité, est la suivante: les députés veulent-ils agrandir ce livre? Dans ce cas, allons-nous accabler les parlementaires de données et les parlementaires vont-ils l'accepter? Quand on dit simplement que le secrétariat du Conseil du Trésor n'est pas inclus dans ce livre, on se demande pourquoi. Je crains que si ce livre était publié en deux ou en trois volumes, ou s'il était deux fois plus grand on aggraverait simplement la situation des parlementaires qui se plaignent déjà de l'épaisseur du volume.

[Text]

**Mr. Huntington:** They cannot work their way through it now. They will be given a single figure on grants and there is no back-up to it.

For example, why are not these various recipients of grants listed so that an examination can be made? The parliamentarian just runs out of time. As you probably are aware, he is here at 8 o'clock in the morning; he is here at 10.30 or 11 o'clock at night; he is here quite often on week-ends. You cannot find what you want in a book. You grab a book and you look for it and you have to phone somebody or the phone rings about something else. Then somebody arrives in your office. If you could sit down and in one volume have the detail you need to make a proper examination of a Minister during the examination of estimates in Committee. I say that it does not matter what the size of the book is; the information and the detail should be exposed so that the member of Parliament can represent the taxpayers.

**The Chairman:** Mr. Huntington, are you suggesting—and this is for the benefit of all the Committee—that perhaps the estimates should be put out in a similar form to that which we notice this year in the Report of the Auditor General? There is his report and then a supplement. Are you suggesting that we have the estimates as listed and then a supplement showing in detail the staff, the amounts of their remuneration, as well as members—everything concerned?

**Mr. Huntington:** I believe I am, yes.

• 1145

**The Chairman:** Would that be possible, Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** I think if members of Parliament wish something or one wants to examine that to see whether it is doable, I think an example of that—and I do not want to equivocate in any way—Mr. Huntington, is that we ask for Main Estimates to be submitted about the end of October preceeding the beginning of the fiscal year, and that is required in order that the Main Estimates may be considered by the Treasury Board, by Priorities and Planning and by the Cabinet and printed in both languages and translated, and that allows us to table on approximately February 14.

**Mr. Robinson:** On that same point, Mr. Chairman, if I may.

**The Chairman:** Yes, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** It seems to me that what Mr. Huntington is alluding to is certainly something I subscribe to, but it seems to me it might be in a slightly different form. I look at it more in terms of receiving the one volume as we do now, which is like getting a statute. Then you get the statute and you look at it and say to yourself, "Where are the regulations that go with it?", and they may be quite cumbersome, but you can ask for whatever regulations or other information you require when you look at the volume.

The complaint I have is that the other material is never available. If it was available, then when you look at the Blue Book you can say that you would like to get all the regulations or all of the background information on this particular part, and if that was readily available, and it must be in the department some place—there are various departments available—I think it would be much more helpful and meaningful to members of Parliament.

[Interpretation]

**M. Huntington:** Ils ne peuvent guère s'en servir actuellement puisqu'on ne leur donne qu'un seul chiffre sur les subventions, sans documentation de base.

Par exemple pourquoi n'y a-t-il pas de liste de ceux qui reçoivent ces subventions afin qu'on puisse l'étudier? Le parlementaire n'a pas suffisamment de temps. Comme vous le savez sans doute, il est ici à 08h00; il est encore ici à 22 h 00 ou à 23 h 00; il est souvent ici tout le week-end. Il ne peut trouver les renseignements dont il a besoin. On essaie de les trouver dans un livre et il faut téléphoner ici et là ou se rendre à votre bureau. Il serait utile de réunir en un seul volume les détails nécessaires pour bien interroger un ministre lors de l'étude du budget en comité, peu importe l'épaisseur de ce livre. Les renseignements et les détails pertinents devraient être publiés afin que le député puisse représenter les contribuables.

**Le président:** Monsieur Huntington, est-ce que vous suggérez que le budget devrait être publié sous une forme semblable à celle du Rapport de l'Auditeur général pour cette année? Ce rapport est suivi d'un supplément. Suggérez-vous que le budget, soit suivi d'un supplément donnant entre autres les détails sur le personnel et les traitements?

**M. Huntington:** Je crois que oui.

**Le président:** Serait-ce possible monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** Si l'on veut qu'un député ou quelqu'un d'autre puisse déterminer dans quelle mesure une chose est faisable; je peux vous citer un exemple, monsieur Huntington; nous demandons que le Budget principal soit déposé vers la fin d'octobre, avant le début de la prochaine année financière. Nous le demandons afin que le Conseil du Trésor, le service des priorités et de la planification, et le Conseil des ministres puissent étudier le budget, et qu'on puisse le faire traduire et imprimer dans les deux langues, ce qui nous permet de le déposer vers le 14 février.

**M. Robinson:** Puis-je poser une question à ce sujet, monsieur le président?

**Le président:** Oui, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** M. Huntington fait allusion à un principe que j'accepte également, mais il me semble que la forme pourrait être quelque peu différente. Je pense qu'il s'agit plutôt de recevoir un seul volume, comme c'est le cas actuellement, car c'est comme lorsqu'on reçoit un exemplaire d'une loi. Quand on reçoit cette loi, on l'examine et on se dit: «Où sont les règlements connexes?», et ceux-ci peuvent être assez nombreux, alors qu'en un seul volume on aurait tous les règlements et tous les renseignements dont on a besoin.

La documentation supplémentaire n'est jamais disponible. Si elle l'était, en examinant le Livre bleu, on pourrait obtenir tous les règlements ou les documents de base sur un sujet donné; ces renseignements doivent bien se trouver quelque part dans les ministères ou ailleurs, et ce serait beaucoup plus utile.

## [Texte]

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, if I may, I will respond to your point. I was going to complete that thought, if I may. I would like to thank Mr. Robinson for it, but I was going to complete the thought that since we begin that far in advance, the fact of the matter is that some requests for a grant have not been received, it has literally not been received, therefore we cannot publish that which we do not have.

I would point out that in terms of the old estimates—turning to page 70 of the Estimates for 1963-64—you will find a vote for grants to fairs and other organizations to promote Indian agriculture, handicraft and economic enterprises generally. We should not be of the view that all of those grants were detailed in the old form of the estimates. They were not, and they were not for the same reason I just pointed out. What fairs and what other organizations were going to receive those grants simply, I assume at that point in time, were not fully known. The point that the government is saying to Parliament is that they expect to expend \$20,000 or \$30,000 on agricultural fairs, but the specific ones will appear in the Public Accounts. It is not hidden. It will appear in the Public Accounts and will be known to members of Parliament, but after the fact. But before the fact I just do not have it to print. I guess that is my problem.

If I may, Mr. Chairman, relative to Mr. Robinson's question, certainly I go on record as saying that if there is anything that the Treasury Board Secretariat can provide by way of factual data when requests like Mr. Robinson's come in, where do I find the regulation or could somebody send it to me, that sort of thing, I assure you that the Secretariat and certainly the department—I trust the department, but I can assure you that the Secretariat will do all it can to help to provide data. There is no question about that factual data. Of course, we cannot get into interpretation of a departmental...

**The Chairman:** Have you concluded, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** I certainly appreciate the generosity of the Committee. I have more questions on this and I am wondering if we would not be better to have a subcommittee of the Committee of Public Accounts to work this aspect over, and to have some expertise made available to us from the Auditor General's Department and from the Treasury Board, and perhaps be allowed to have the Research Officer of this Committee on that. If the subcommittee could work on it, perhaps it could allow the overall workload of the Public Accounts Committee to proceed. I do not know how the Committee feels about that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would think, Mr. Huntington, this is such an in-depth problem that it would be frankly too heavy to deal with by a subcommittee. I think we should try and thrash out our wants and our wishes in the main body of the Committee. We have many more meetings with different sections, but still dealing with Treasury Board. I would hope that we could make our views known here in the main body of the Committee. I believe this would be most desirable and most effective.

**Mr. Huntington:** All right then, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Martin.

## [Interprétation]

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, puis-je répondre à votre question. J'avais l'intention d'en parler, et j'aimerais remercier M. Robinson de l'avoir évoqué. Nous commençons longtemps à l'avance et il arrive parfois que nous n'ayons pas reçu certaines demandes de subventions; nous ne pouvons donc pas publier ce que nous n'avons pas reçu.

Dans l'ancien budget, par exemple à la page 70 du Budget de 1963-1964, on trouve un crédit pour des subventions destinées à des comices agricoles et à des organismes chargés de promouvoir l'agriculture, l'artisanat et les entreprises économiques des Indiens en général. On ne devrait pas s'imaginer que l'ancien budget contenait une liste détaillée de toutes ces subventions. Ce n'est pas exact, et pour la même raison. A quelles foires et à quels autres organismes ces subventions étaient-elles destinées? J'imagine qu'à cette époque on connaissait les organismes en question. Le gouvernement dit au Parlement, qu'il a l'intention de dépenser \$20,000 ou \$30,000 pour des comices agricoles dont les noms paraîtront dans les Comptes publics. On ne le cache pas. Ils paraîtront dans les Comptes publics et les députés seront au courant, mais après coup. Antérieurement, je n'ai pas les renseignements en question. Voilà mon problème.

Si le Secrétariat du Conseil du Trésor pouvait fournir des données précises telles que celles demandées par M. Robinson, à savoir où l'on peut trouver un règlement, je vous assure que le Secrétariat et bien sûr le ministère, dans lequel j'ai toute confiance, ferait tout son possible pour fournir ces renseignements. Il n'y a aucun doute à cet égard. Bien sûr, nous n'allons pas interpréter ce que les ministères...

**Le président:** Avez-vous fini, monsieur Huntington?

**M. Huntington:** J'apprécie la générosité du Comité. J'ai davantage de questions à poser à ce sujet, et je me demande s'il ne vaudrait pas mieux avoir un sous-comité des comptes publics pour étudier ce sujet particulier, et obtenir l'aide d'experts provenant du bureau de l'Auditeur général et du Conseil du Trésor; l'agent de recherches de ce Comité pourrait également y siéger. Si le sous-comité pouvait également étudier cette question, cela permettrait au Comité des comptes publics d'aborder tous les autres travaux qui lui restent à faire. Je me demande quelle est l'opinion du Comité à ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** Je pense sincèrement, monsieur Huntington, que ce problème insondable dépasse les moyens d'un sous-comité. Peut-être ferions-nous bien de chercher à nous entendre et à faire le tri entre nos besoins et nos désirs ici-même. Nous aurons encore de nombreuses séances avec divers secteurs mais toujours relativement au Conseil du Trésor. J'ose espérer que nous pourrions exprimer nos vues en Comité. C'est ce qui me semble le plus souhaitable et le plus efficace.

**M. Huntington:** Très bien, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Martin.

[Text]

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, on a point of order. Because this is our last meeting on Estimates I am just wondering whether Mr. Huntington might raise one more point within the group that he is raising? Certainly they are very interesting. Then we might pass on to other members to get some of these general points, perhaps different aspects on the record at this time, and then followup at the end of the meeting as to what we are going to do in the event we do not have the opportunity to have another meeting to explore them. I think at least they should get on the record.

**The Chairman:** In light of the question that you have raised, Mr. Huntington, I would ask, Mr. Osbaldeston, on behalf of the Committee, if he would review in detail with the Auditor General each of the specific recommendations in Chapter 2 of the Estimates and give a written response to the Public Accounts Committee of their reaction and their proposed action on these recommendations. Would that suffice and meet your requirements?

**Mr. Huntington:** Yes, and perhaps we could prepare a few more questions for the Secretariat to save the time of your Committee.

**The Chairman:** I see no objection, Mr. Huntington, if you would table with the Secretariat the balance of your questions, and if Mr. Osbaldeston is agreed to give a written response to these questions which would be tabled at a future meeting.

**Mr. Huntington:** And would they be an appendix to these proceedings?

**The Chairman:** An appendix to our proceedings. Is that course of action agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. We will pass on and . . .

**Mr. Huntington:** I thank the other members of the Committee for allowing me the extra time.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Martin, followed by Mr. Clarke.

**Mr. Huntington:** Put me down for the next round if there is one.

**The Chairman:** Yes. Mr. Clarke. Mr. Martin and Mr. Clarke have been waiting patiently.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I would certainly like to endorse this approach. If it is possible for the subcommittee concept to be explored, I think it would be well worthwhile. I do not think there is anything more important that we have tackled at the Public Accounts Committee, certainly since I have been up here, than this particular topic of the Estimates.

Unfortunately I was unable to be present at Tuesday's meeting and I echo Mr. Huntington's concern that we do not have the minutes. Perhaps it is overly optimistic to anticipate that we could have them within 48 hours. I am just quickly going over Mr. Osbaldeston's statement. I presume it is his statement that I have in front of me that was given on Tuesday where there is a challenge thrown out to members of Parliament to reconsider some of the recommendations that the Auditor General is making in this area and indeed, to form some sort of a study group themselves. I think for the reasons Mr. Huntington has enunciated, the workload and other responsibilities to our constituents beyond the Public Accounts Committee that this might not be possible, but I would like to get on the

[Interpretation]

**M. Martin:** Monsieur le président, permettez-moi de faire appel au règlement. Cette séance étant la dernière que nous consacrerons à l'étude du budget, je me demande si M. Huntington pourrait encore soulever quelques points connexes? Tout cela est certainement très intéressant. Nous pourrions peut-être ensuite entendre d'autres membres sur ces points d'intérêt général, ce qui ferait ressortir d'autres aspects. Nous pourrions décider à la fin de la séance ce que nous devons faire si une autre réunion est impossible. J'estime qu'il faudrait au moins signaler les problèmes.

**Le président:** Vu la question que vous avez soulevée, monsieur Huntington, je prierais M. Osbaldeston, au nom du Comité, de bien vouloir réexaminer en détail avec l'Auditeur général chacune des recommandations du chapitre 2 du budget et donner une réponse écrite au Comité des comptes publics concernant leur réaction et les dispositions qu'ils entendent prendre à ce propos. Est-ce ce que vous attendiez?

**M. Huntington:** Oui, et nous pourrions peut-être préparer quelques autres questions pour le Secrétariat afin de gagner du temps.

**Le président:** Je ne vois pas d'objection, monsieur Huntington, à ce que vous fussiez part au Secrétariat de vos autres questions et, si M. Osbaldeston consent à donner une réponse écrite à ces questions, je ne vois aucune objection à ce qu'elles soient déposées au cours d'une future séance.

**M. Huntington:** Est-ce que ces documents seraient annexés aux procès-verbaux?

**Le président:** Annexés à nos procès-verbaux. Est-ce bien ce que l'on veut?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, nous allons passer . . .

**M. Huntington:** Je remercie les autres membres du Comité de m'avoir accordé quelques minutes de plus.

**Le président:** Merci. M. Martin, puis M. Clarke.

**M. Huntington:** Veuillez m'inscrire pour le second tour s'il y en a un.

**Le président:** Oui. Monsieur Clarke. M. Martin et M. Clarke ont attendu patiemment.

**M. Martin:** Monsieur le président, j'aimerais certainement donner mon appui à cette façon de procéder. Si nous pouvons envisager la situation d'un sous-comité, je pense que cela en vaudra la peine. Je ne crois pas que nous ayons abordé au Comité des comptes publics, certainement pas depuis que j'y assiste, une question plus importante que le budget.

Malheureusement, je n'ai pu assister à la séance de mardi et je me fais l'écho de M. Huntington qui a exprimé le regret de n'avoir pas les procès-verbaux. C'est peut-être beaucoup demander que de les obtenir en 48 heures. Je parcours rapidement la déclaration de M. Osbaldeston. Je présume que le texte que j'ai sous les yeux est celui qui a été donné mardi et qui lance un défi aux députés en leur demandant de réexaminer les recommandations de l'Auditeur général et même de former parmi eux un groupe d'étude. Je présume, pour les raisons citées par M. Huntington et vu la surcharge de travail ainsi que nos autres obligations à l'égard de nos électeurs en dehors du Comité des comptes publics, que ceci ne sera pas possible; cependant, j'aimerais signaler certains points qui doivent d'après

## [Texte]

record a few points I think could help us move ahead. I would certainly be willing to work with a subcommittee if we could approach it from that angle.

First in this over-all problem is this matter of establishing firmly a single, central agency for the determination of a format of the Estimates and the public accounts. Now, my understanding from Issue No. 46, page 11, is that the President of the Treasury Board has indicated that indeed that will be done and the Treasury Board is going to be a single, central agency, so that immediately one can zero in on one area where any format changes will be determined and will be laid on as applicable to all departments of government.

## • 1155

The second point to which reference was made by Mr. Lafferty, I believe, in his comments on Tuesday or Thursday last was to the chief financial officer for Canada. I think this a most important point and that it should be firmly established in some way or other, if indeed there is any doubt that the Secretary of the Treasury Board is the person that occupies this role, so that there is no doubt in anybody's mind, either member of Parliament or citizen of the country, that indeed we do have a chief financial officer to run a corporation that is taking in revenue and spending some \$40 billion a year. I think it would be most gratifying just to know that indeed there is a chief financial officer among the 300,000-odd people employed by this organization.

The third point is that it seems to me that a continuation of consultation with outside professional people is essential in this area and I would like to make one suggestion on this. Perhaps there might be an inclination at this point, after having some general recommendation—specific in some cases but general by nature—from the financial management control study group, to attempt to solicit assistance from people directly involved in industry as budget officers of major Canadian corporations. I do not know how that might be worked out but I am sure there are precedents for bringing in, perhaps on a part-time consultation business, those who have been directly involved as senior budget officers in major corporations, and I think this would help to put a perspective on the general recommendations that might tend to lead to some very definite specifics.

A fourth point that should be borne in mind deals directly with Mr. Osbaldeston's legitimate concern about what really members of Parliament do want and what they will do with the information once they have it. I think we should bear in mind that the examination of estimates now follows an entirely different course than what was the case several years ago. In other words, individual standing committees now deal with specific sets of estimates, and I am wondering whether adequate consideration has been given to coming up with a compact booklet that would be applicable, say, for the Department of Indian Affairs and Northern Development and for members of that committee rather than concerning themselves with the great big Blue Book, which I agree really cannot get much larger. I am referring to a compact booklet that would deal with the specific estimates of that department and could incorporate many of the suggestions arising from the financial management control study. In other words, there would be more detail, but essential detail; not moving from very little detail to so much that the member becomes complete-

## [Interprétation]

moi nous permettre de progresser. Je serais très disposé à travailler en un sous-comité si c'est sous cette forme que nous cherchons une solution au problème.

Premièrement, il se dégage de cette complexité générale la nécessité d'établir sur des bases fermes une agence centrale capable de donner un format définitif au budget et aux comptes publics. D'après ce que je comprends à la lecture de la page 11 du fascicule 46, le Président du Conseil du Trésor a nettement laissé entendre que le Conseil du Trésor constituera une agence centrale, de façon à ce que tout changement soit facilement réparable et s'applique *ipso facto* à tous les ministères et services officiels.

Il me semble que le second point auquel M. Lafferty ait fait allusion dans son commentaire de mardi ou de jeudi dernier concernait l'administrateur financier du Canada. C'est important et j'estime qu'on devrait déterminer nettement, d'une façon ou d'une autre, si le Conseil du Trésor joue ce rôle. Il ne doit subsister aucun doute dans l'esprit de quiconque, fut-il député ou simple citoyen, sur le fait qu'il existe bien un administrateur financier du gouvernement du Canada, à la tête d'une corporation qui manipule des fonds, recettes et dépenses, de l'ordre de 40 milliards de dollars par année. On serait très satisfait de savoir qu'un administrateur financier en chef fait vraiment partie des quelque 300,000 employés de cet organisme.

Comme troisième point, il me semble indispensable que la consultation avec les professionnels de l'extérieur continue dans ce secteur et j'aimerais le proposer. On serait peut-être enclin, à ce moment-là, suite à des recommandations générales—précises dans certains cas mais vagues dans d'autres cas—ces recommandations émanant du groupe d'étude sur le contrôle financier de la gestion, de solliciter l'aide de personnes directement intéressées par l'industrie parmi les cadres chargés d'établir le budget des grandes sociétés canadiennes. Je ne sais quelle en serait la solution, mais je suis persuadé que des précédents existent qui permettent de recourir, peut-être provisoirement, à des experts-conseils du monde des affaires responsables du budget des grandes entreprises, et je ne doute pas que cela aiderait à mettre en perspective les recommandations générales et à aboutir à des objectifs bien définis.

Un quatrième point à retenir se rattache directement à une préoccupation exprimée par M. Osbaldeston au sujet de ce que les députés désirent vraiment comme information et ce qu'ils en feront. Nous ne devons pas oublier, me semble-t-il, que l'analyse du budget se fait selon une méthode toute différente de celle des années passées. C'est-à-dire que des comités permanents distincts traitent maintenant de postes caractérisés du budget et je me demande si on a envisagé de les résumer en une brochure compacte par ministère comme par exemple le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cette brochure serait destinée aux membres qui composent ce Comité, lesquels ne seraient plus accablés du poids du gros Livre bleu dont les dimensions semblent avoir atteint leur limite. Je songe à une brochure compacte concernant le budget propre à ce ministère et qui pourrait inclure nombre de suggestions émanant de l'étude sur le contrôle financier de la gestion. C'est-à-dire que cela comporterait une ventilation plus détaillée, mais dont le détail porterait sur l'essentiel; qui ne multiplierait pas de simples détails jusqu'à

[Text]

ly snowed but moving towards essential clarifying detail that would indeed help the member to pose more intelligent questions when he comes to the committee hearings of his particular standing committee dealing with the estimates.

And, here again, I think people from industry could be of great assistance, because indeed they have the same problem. They have to take a wealth of detail that also starts a year before. Now, government is different, but the spending of money in a sense is done, whether it is in the private sector or in government. The controls presumably should be there in both cases. And these budget officers have to condense a great deal of detail down to a point where a management committee in their corporation must review it, yet they must have adequate information in the final analysis so that intelligent questions can indeed be asked by those members of that management committee.

• 1200

The last point: the problems of the members of Parliament and what they will examine and what kinds of questions they will ask, I do not know whether there is really going to be a satisfactory answer for that. And if I were on the administrative side of this particular issue, I would be equally concerned. There is no doubt that when we go to Committee meetings and Estimates are before us, questions from individual members can ramble all over the place and have nothing to do whatsoever with the particular votes in front of us.

That is a problem I think we have to grapple with as members, somehow or other, in the way in which we conduct our own proceedings. I do not think there is much other than, perhaps, suggestions that could come from the administrative side.

That, to me, is a problem that members of Parliament should deal with. But regarding the rest of it, I think there are many experts and specialists, available in the country, in larger corporations, who, now, could become of direct assistance to the Secretary of the Treasury Board and his staff in ensuring that his job as chief financial officer is carried out effectively in this area of presentation of budgets to the people who are responsible for approving them.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston, do you have any comment on . . .

**Mr. Osbaldeston:** I could make some very quick ones.

**The Chairman:** That would be appreciated.

**Mr. Osbaldeston:** One centre? Yes there is, as stated by the Minister.

The Treasury Board is the chief financial office of the Government of Canada. I happen to serve as Deputy Minister of the Treasury Board, and I have a responsibility, delegated by my Minister to me, to carry out those functions, administrative functions, relative to that task. But the Treasury Board is, to use an analogy, the chief financial office represented here.

**Mr. Martin:** Excuse me.

[Interpretation]

inonder les intéressés, mais qui tendrait plutôt à des précisions provoquant de la part du député des questions plus intelligentes pendant les séances du comité permanent auquel ils appartiennent et qui est chargé de l'analyse de ce budget.

Je soutiens ici encore que l'industrie pourrait nous prêter main-forte, car elle est en butte aux mêmes difficultés. Elle doit émerger d'un fouillis de détails vieux d'une année. La situation du gouvernement est différente, quoi que cela implique en quelque sorte une dépense de fonds, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur gouvernemental. Les contrôles s'imposent dans les deux cas et ces administrateurs du budget doivent condenser en une seule unité une foule de postes à revoir par la direction de leur société, et ils disposent néanmoins, en dernière analyse, d'informations suffisantes pour permettre des questions pertinentes de la part des membres du Comité de gestion.

Mon dernier point a trait aux députés, ce qu'ils devront étudier et le genre de questions qu'ils poseront. Je ne sais pas s'ils recevront une réponse satisfaisante. Si j'étais du côté de l'administration, je m'inquiérais également. Il n'y a pas de doute qu'en Comité lors de l'étude des budgets, les questions des députés peuvent toucher à toutes sortes de sujets qui n'ont rien à voir avec les crédits à étudier.

C'est un problème qu'il nous faut aborder, en tant que députés, à un moment ou l'autre, à savoir comment il nous faut procéder. Je ne pense pas que nous puissions recevoir grand chose autre que des suggestions du côté de l'administration.

A mon avis, c'est là un problème que les membres du Parlement doivent examiner. Pour le reste, il y a beaucoup d'experts et de spécialistes dans les grandes sociétés du pays qui pourraient maintenant aider directement le secrétariat du Conseil du Trésor à s'assurer que son travail d'agent financier principal est efficace dans ce domaine de la présentation des budgets aux gens qui sont responsables de les approuver.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston, avez-vous une remarque sur . . .

**M. Osbaldeston:** Je pourrai en faire quelques-unes très rapidement.

**Le président:** Nous l'apprécierions beaucoup.

**M. Osbaldeston:** Un centre? Oui il y en a un, comme l'a dit le ministre.

Le Conseil du Trésor est l'agent financier principal du gouvernement du Canada. Je suis sous-ministre au Conseil du Trésor et j'ai une responsabilité que m'a déléguée le ministre, celle de m'acquitter des fonctions administratives relatives à cette tâche. Mais le Conseil du Trésor est, pour se servir d'une analogie, l'agent financier principal représenté ici.

**M. Martin:** Excusez-moi.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** If I may, because I think this is an important exchange. When you say the Treasury Board is the chief financial officer, I wonder if adequate consideration has been given to pinpointing an individual just so we can talk in normal business language?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, it may seem satisfying to do that but I have to deal with reality in the sense that the Treasury Board is the group responsible, in the Government of Canada, for the finances of the Government of Canada and I will not qualify that statement.

However, then one comes to the question. How does the Treasury Board discharge that responsibility? It does so by appointing a Secretary of the Treasury Board and I am responsible to them for that function.

So the second point is—I have to put it in my own terminology because I think it is correct in terms of Parliamentary language—that I have simply a delegated responsibility and I am not independent of the Government of Canada. I am the public servant.

**Mr. Robinson:** Well, what is your recommendation on this?

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Do you not feel there should be a chief financial officer?

**Mr. Osbaldeston:** No, sir, I believe a government governs and the government is responsible for doing so and is accountable to the country and it must discharge that responsibility.

I say that very directly.

**The Chairman:** Thank you.

Now, before I turn to Mr. Clarke...

**Mr. Osbaldeston:** There were three other questions, Mr. Chairman, I would be prepared to answer very quickly.

**The Chairman:** Certainly, go ahead. I am sorry, go ahead.

**Mr. Osbaldeston:** The third one relates to using outside people. I think members will appreciate the fact that we had Mr. Glenn Ross from Coopers and Lybrand working on the study of the accounts and, indeed, it showed that, and I take no issue with gaining knowledge where one can gain... I would mention to members that the Auditor General and I had an exchange in the early part of these proceedings whereby we both deplored the fact that there was no body of written material on public accounting. Implicit in that is our shared belief that public accounting is, indeed, a subject of, and by, itself which has distinctions from that to be found outside. Therefore, I qualify the value of people from outside with the comment that they obviously have to be familiar with the nature of, and principles of, public accounting. That is the only qualification. But good minds are useful whenever and wherever you can find them.

The final point, I believe, Mr. Chairman, was one of separate books. I understand the suggestion. I am troubled again by exactly what would go into those books. It crossed my mind that we have divided the blue book into separate sections which sort of goes to your point that you go to four, or five, or eight, or ten, pages. I do not know, when dealing with the Department of Defence, for example, whether one puts in that booklet the original Defence Act

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** Si vous me le permettez, c'est un échange de points de vue important, puisque vous dites que le Conseil du Trésor est l'agent financier principal, je me demande si on a songé à désigner un particulier afin que nous puissions parler le langage normal des affaires?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, ce serait peut-être plus facile, mais il nous faut faire face à la réalité dans ce sens que le Conseil du Trésor est responsable des finances du gouvernement du Canada. Je ne vais pas m'étendre là-dessus.

Toutefois, on en vient aux questions; comment le Conseil du Trésor peut-il se décharger de cette responsabilité? Il le fait en nommant un secrétaire du Conseil du Trésor et je suis responsable de cette fonction envers eux.

Le deuxième point est celui-ci, je dois me servir de ma propre terminologie car je pense qu'elle est exacte au point de vue langage parlementaire, j'ai tout simplement une responsabilité déléguée et je ne suis pas indépendant vis-à-vis du gouvernement; je suis fonctionnaire.

**M. Robinson:** Eh bien, quelle est votre recommandation sur le sujet?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Ne croyez-vous pas qu'il devrait y avoir un agent financier principal?

**M. Osbaldeston:** Non monsieur, je crois que le gouvernement gouverne et que le gouvernement est responsable de cette fonction et comptable au pays. Il ne doit pas se décharger de cette responsabilité.

Je vous le dis très franchement.

**Le président:** Merci beaucoup.

Avant de passer à M. Clarke...

**M. Osbaldeston:** Il y avait trois autres questions monsieur le président, je suis prêt à y répondre très brièvement.

**Le président:** Certainement, excusez-moi, allez-y.

**M. Osbaldeston:** La troisième suivait la question de l'emploi de personnes de l'extérieur. Je pense que les membres du Comité sont au courant que M. Glenn Ross de Coopers and Lybrand travaille à l'étude des comptes et en vérité on s'en est aperçu, car je ne vois rien de mal à acquérir des connaissances chaque fois que c'est possible. Je dirais aux membres du Comité que l'auditeur général et moi-même avons eu une conversation au tout début de ces séances où nous avons tous les deux déplorés le fait qu'il n'y avait pas de document écrit sur la comptabilité publique. Nous croyons tous les deux également que la comptabilité publique est en fait un sujet en lui-même différent de celui que l'on trouve à l'extérieur. Par conséquent, je dirais de la valeur des personnes venant de l'extérieur qu'elles doivent être évidemment au courant de la nature des principes de la comptabilité publique. C'est la seule qualification. Mais les bons cerveaux quels qu'ils soient et où qu'ils soient sont toujours utiles.

Le dernier point, monsieur le président, était celui des livres séparés. Je comprends très bien cette suggestion. Ce qui me préoccupe, c'est de savoir exactement ce qu'il faudrait y mettre. Je me suis souvenu que nous avions divisé le Livre bleu en sections distinctes ce qui nous rapproche de ce que vous nous avez dit, vous avez des sections de 4, 5, 8 ou 10 pages. Lorsqu'il s'agit du ministère de la Défense par exemple, je ne sais pas si on traite dans cette brochure

[Text]

and all the Regulations. I overstate my case, I am sure you appreciate, but the same trouble faces me in that suggestion but it is an interesting one.

• 1205

And the final comment I would make is that in an effort to sort of convey some of that information, we began to publish how your tax dollar is spent, there would be brief descriptions of a department's activities, pulling out different facets of their activities, new programs, new initiatives, again to make more material available to members of Parliament. And I am thinking also of the annual reports of departments. The trouble is we get a flood of information. I suggest to members most respectfully, it is not that we do not have enough information. We may have the wrong kind, which I would like to zero-in on but it sure is not a lack of information. It is too much for some purposes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston.

Before I turn to Mr. Clarke, Mr. Martin did reiterate this proposal that we give consideration to setting up a special steering committee meeting. I personally believe, after the Treasury Board Secretariat have reviewed in detail, with the Auditor General, each of the specific recommendations in Chapter 12 on the estimates, and given a written response to the Committee of their reactions, and proposed actions on them, we could then have a separate meeting of this Committee to discuss this written response. I think that would be a better course to follow than to try to ask one or two members to deal with this weighty question. I think it is a problem that should be considered by the entire Committee.

Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, there are two areas I would like to touch on today and one of them is rather more general; I think I will go to that one first. Secondly, and I hope I will have time, I would like to use the estimates book for a rather practical demonstration by Mr. Osbaldeston.

I would like to deal generally with recommendation 10.6, which we dealt with in some detail last week at our last meeting. Mr. Osbaldeston was not here. The 10.6 recommendation was given to us as one of the ones with which there was qualified agreement. Now perhaps the problem arises in the chartered accountant's use of the word "qualified" as something different from what nonaccountants may use.

**The Chairman:** What page?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** It was the one that was handed to us, Mr. Chairman, last week, but I am sure it has a page number in the book.

**The Chairman:** Page 4 in the supplement, gentlemen.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Basically the report calls for a study of the form of estimates required to determine changes needed to achieve better disclosure as well as better control by Parliament and the government of departmental spending in relation to the appropriations granted. Now that is a two-way control, it is control of the expenditures downwards from the budget, and upwards to Parliament, so who is doing the granting?

[Interpretation]

de la Loi initiale sur la défense et de tous les règlements. J'exagère un peu, mais je suis certain que vous comprendrez car cette suggestion me pose les mêmes difficultés, même si elle est intéressante.

Mon dernier commentaire, c'est qu'en essayant de transmettre certains renseignements, nous avons commencé à expliquer où va l'argent des impôts, à donner une brève description des activités du ministère, à faire ressortir certaines facettes de ces activités, des nouveaux programmes, des nouvelles initiatives pour donner aux députés une plus grande variété de documents. Je pense également aux rapports annuels des ministères. Le problème c'est que nous recevons énormément de renseignements. Je vous le dis avec beaucoup de respect, ce n'est pas que nous n'avons pas suffisamment de renseignements. Nous recevons peut-être ceux qui ne conviennent pas, mais nous n'en manquons pas. Il y en a peut-être même trop à certains moments.

**Le président:** Merci monsieur Osbaldeston.

Avant de passer à M. Clarke, M. Martin a proposé de nouveau une réunion spéciale du comité de direction. Après que le Secrétariat du Conseil du Trésor aura examiné en détail avec l'Auditeur général chacune des recommandations précises du chapitre 12 sur le budget, et qu'il aura remis une réponse écrite au Comité concernant ces réactions, et les mesures proposées, je crois personnellement, que nous pourrions avoir une réunion spéciale du Comité pour discuter de cette réponse écrite. Nous pourrions à ce moment-là être mieux placés pour demander à un ou deux députés de traiter de cette question importante. Il s'agit d'un problème que le Comité tout entier devrait examiner.

Monsieur Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci monsieur le président. Je voudrais aborder deux domaines aujourd'hui dont l'un est plutôt d'ordre général. Je vais commencer par celui-là. Deuxièmement, et j'espère en avoir le temps, j'aimerais me servir du budget pour que M. Osbaldeston nous donne une démonstration pratique.

Je voudrais parler de la recommandation 10.6 que nous avons discutée la semaine dernière. M. Osbaldeston était absent. La recommandation 10.6 nous a été donnée comme une recommandation pour laquelle il y avait eu accord restrictif. Le problème se pose peut-être quant à l'utilisation de ce mot « restrictif » par les comptables agréés, dans ce sens qu'il diffère peut-être pour ceux qui ne sont pas comptables.

**Le président:** De quelle page s'agit-il?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** La page qui nous a été distribuée monsieur le président la semaine dernière, je suis certain qu'il y avait un numéro.

**Le président:** Il s'agit de la page 4 de l'annexe, messieurs.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Le rapport demande une étude sur le genre de budget requis afin de déterminer les changements qui seront nécessaires à une meilleure information et un meilleur contrôle par le Parlement et le gouvernement des dépenses ministérielles par rapport aux crédits accordés. Il s'agit d'un contrôle dans les deux sens. A partir du budget et jusqu'au Parlement.

## [Texte]

The impression I had in reading this report, which was attributed to the Minister, by the way, was that a study was not necessary and that the departmental appropriation requested represented a result of a study made roughly ten years ago.

Mr. Mensforth at the last meeting told us that this statement did not say that a study was not necessary, and I came to the belated conclusion that actually you agreed with recommendation 10.6 in the Auditor General's Report without qualification. Now I would like to ask Mr. Osbaldeston to comment on that.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, indeed I do not want to get into the question of semantics either.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Well, then, just answer yes or no.

**Mr. Osbaldeston:** Would you mind rephrasing that question.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Do you agree with 10.6 or not?

**Mr. Osbaldeston:** Fully, yes.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Do you fully agree with this recommendation?

**Mr. Osbaldeston:** No! I guess I do not.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Well then what is the qualification? It was never made clear to me.

**Mr. Osbaldeston:** I will have to qualify my no. My qualification is that we have to understand what members of Parliament must know to discharge their duties or wish to know to discharge their duties, and whether that can be satisfied. I want to be quite frank, Mr. Chairman, I am surrounded by experts, I am inundated by experts' reports, all of whom have different points of view. You know, hire two consultants and you have two different opinions.

• 1210

My qualification is that I desperately want to know what the members of Parliament want. If this means that I am supposed to mount an internal bureaucratic study, with outside consultants or without, without reference to members of Parliament, I do not agree. I want to understand what members of Parliament want. If I can go one step further, I am still trying to sort out in my own mind the need of parliamentarians and the complaint of parliamentarians. It is not clear to me yet, and I have studied everything I can get my hands on, the exact nature of this and how I can offer to be of assistance. That is my qualification.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right. Hopefully, I may be able to give Mr. Osbaldeston a concrete example in a few minutes. But what I see as the situation here is that a battery of outside experts have come along and they are saying that we do not have adequate disclosure, we do not have adequate control either by Parliament or by the departments of the expenditure below them. This seems to be in conflict with what I hear Mr. Osbaldeston saying. I can understand that Mr. Osbaldeston finds his system far superior for his purposes, because he is the guy who is doing the job, from his angle. But what the experts have said, in my opinion—and I certainly agree with them—is that the information that is coming out is not useful for examination by others, including parliamentarians. Per-

## [Interprétation]

J'ai eu l'impression en lisant ce rapport, attribué au ministre, qu'une étude n'était pas nécessaire et que les crédits ministériels demandés faisaient suite à une étude effectuée il y a quelque 10 ans.

M. Mensforth nous a signalé à la dernière réunion que cette déclaration ne disait pas qu'une étude n'était pas nécessaire. J'en suis venu à la conclusion par la suite que vous étiez d'accord, en fait, avec la recommandation 10.6 du Rapport de l'Auditeur général sans réserve. J'aimerais demander à M. Osbaldeston de nous dire ce qu'il en pense.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je ne veux pas m'enliser dans la sémantique non plus.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Eh bien, vous pouvez répondre par oui ou non.

**M. Osbaldeston:** Voulez-vous formuler de nouveau votre question.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Êtes-vous d'accord avec la recommandation 10.6?

**M. Osbaldeston:** Tout à fait d'accord.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Vous êtes tout à fait d'accord avec cette recommandation?

**M. Osbaldeston:** Non, pas vraiment.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Quelle est donc cette réserve? On ne m'a jamais expliqué.

**M. Osbaldeston:** Ce non est restrictif pour la raison suivante: il nous faut comprendre ce que les députés du Parlement doivent savoir ou veulent savoir pour s'acquitter de leurs fonctions et voir s'il est possible de les satisfaire. Je serai très franc, monsieur le président, je suis entouré d'experts, je suis inondé de rapports et chacun a un point de vue différent. Vous embauchez deux experts-conseils et vous avez deux opinions différentes.

Je tiens à tout prix à savoir ce que désirent les membres du Parlement. Et si, pour cela, je dois monter de toutes pièces une étude bureaucratique interne avec ou sans experts-conseils de l'extérieur, sans m'en reporter aux parlementaires, je ne suis pas d'accord. Je veux comprendre ce que veulent les parlementaires. Plus que cela, j'essaie de savoir quels sont les besoins des parlementaires et ce que visent leurs plaintes. J'ai étudié tous les documents sur lesquels j'ai pu mettre la main, mais je ne connais pas encore la nature exacte de ces besoins et de ces plaintes et je ne sais toujours pas comment je peux être utile. C'est ce que je voulais dire.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Bon. J'espère que je pourrai donner un exemple concret à M. Osbaldeston dans quelques minutes. Mais j'ai l'impression qu'il y a toute une batterie d'experts de l'extérieur pour nous dire qu'on n'en dévoie pas assez, que ni le Parlement ni les ministères ne réussissent à contrôler les dépenses ou crédits adoptés. Cela ne me semble pas correspondre à ce que dit M. Osbaldeston. Je comprends fort bien que M. Osbaldeston trouve son système supérieur à tous les autres pour atteindre ses fins puisque, d'après lui, c'est lui qui fait le travail. Mais ce que les experts ont dit, d'après moi, et je suis d'accord avec eux, c'est que les renseignements qu'on y trouve sont inutiles lorsque quelqu'un d'autre, un parlementaire par exemple, veut les étudier. Je pourrais peut-

[Text]

haps I could ask the question here: how does Mr. Osbaldeston consider that the study of the consultation that took place in 1970, and has been referred to—that resulted in the changes of 1970—how could that study have come up with the conclusions it did when we have, in 1976, produced a battery of experts who say that that is not adequate?

**Mr. Osbaldeston:** That is a very nice question.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** In one minute.

**Mr. Osbaldeston:** One minute. I want to try to figure that one out, that is all I am saying. We have batteries of experts. I take nothing away from them; they are experts and by golly we both pay for and listen to their advice. But the experts we are trying to serve... It is no use my satisfying 12 experts on my own, 12 experts who say parliamentarians must know, should know, and want to know something, when they have not talked to any parliamentarians. I find it an impossible situation that in 1971 we discussed with all the parliamentarians what should be done; in 1975 my experts tell me we have to make changes, and what I am struggling for is the opportunity to go and quietly talk with parliamentarians to find out whether this is what they want, if it is how we can do it, and to inform parliamentarians of the result of doing it. That is all I am after, I am a simple-minded nonexpert, I suppose.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Would you agree Mr. Osbaldeston, with the Minister's statement, on page 2 of that handout last week, that he wants to get the M.P.s together with the Secretariat to discuss what he finds wrong with the Blue Book?

**Mr. Osbaldeston:** I fully agree, and I would say—and I take it that it is assumed—that we would want to do this co-operatively with the Auditor General. I take that as an assumption. I absolutely take it as an assumption because I am sure it is as troublesome, if I may say so, to the Auditor General as it is to me, because we are both after the same thing. There is no divergence in what we want. We want better disclosure for parliamentarians, not better disclosure for experts, but better disclosure for parliamentarians. That is the name of the game.

**The Chairman:** I think, Mr. Clarke, I will have to pass... This is your last question.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I would like to ask the indulgence of the Committee. I realize that the time has expired, but if the Committee agrees I would like to illustrate to Mr. Osbaldeston, and perhaps to other people here, to witnesses, one type of problem that I, as a member of Parliament, might have. I have just opened the Blue Book at random and picked out a department. Would the Committee agree to that?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right. If we could ask everybody to turn to the estimates on Energy, Mines and Resources, which is on page 5-2. And by the way, if I may interject a question of a practical nature, I would like to ask Mr. Osbaldeston if it would not be possible to contain the size of the book by printing a French one and an English one.

[Interpretation]

être demander à M. Osbaldeston comment il croit que l'étude de la consultation entreprise en 1970 et dont on a parlé, celle qui a amené les changements de 1970, ait pu entraîner les conclusions que l'on sait quand, en 1976, il y a toute une batterie d'experts qui affirment qu'elle est inadéquate.

**Mr. Osbaldeston:** C'est une très bonne question.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Dans une minute.

**M. Osbaldeston:** Accordez-moi une minute. J'essaie tout simplement de démêler tout cela. Nous avons des batteries d'experts. Je ne leur enlève rien; ce sont des experts que nous payons pour leurs conseils que nous écoutons. Mais les experts que nous essayons de servir... Il est inutile que j'essaie d'accéder de moi-même aux désirs de 12 experts, 12 experts qui disent que les parlementaires doivent savoir, devraient savoir et veulent savoir quelque chose quand ces experts n'ont même pas parlé aux parlementaires. La situation est impossible puisqu'en 1971 nous avons discuté avec tous les parlementaires pour savoir ce qu'on devrait faire; en 1975, mes experts me disent qu'il faut faire des changements et ce que j'aimerais avoir, c'est l'occasion d'aller parler aux parlementaires pour savoir si c'est ce qu'ils veulent, si nous pouvons faire les choses de cette façon et dire ensuite aux parlementaires quels seront les résultats de cela. C'est tout ce que je veux et je crois bien que je ne suis qu'un amateur au raisonnement un peu simpliste.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur Osbaldeston, êtes-vous d'accord avec ce qu'a déclaré le ministre à la page 2 de son communiqué la semaine dernière où il dit qu'il veut réunir les députés et le secrétariat pour discuter de ce qui, d'après lui, ne tourne pas rond dans le Livre bleu?

**M. Osbaldeston:** Je suis tout à fait d'accord et je crois bien qu'on sous-entend aussi qu'on le ferait en collaboration avec l'Auditeur général. C'est ce que je suppose. Je précise bien qu'il s'agit d'une supposition parce que je suis sûr que cette question préoccupe l'Auditeur général tout autant que moi-même, si vous me permettez de le dire, parce que nous voulons tous deux la même chose. Nous ne cherchons pas à atteindre des buts différents. Nous voulons que les parlementaires soient mieux renseignés, pas les experts, les parlementaires. C'est cela notre raison d'être.

**Le président:** Je crois, monsieur Clarke, que je devrai céder... Votre dernière question.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'espère que le Comité sera indulgent à mon égard. Je sais très bien que mon temps est écoulé, mais si le Comité y consent, j'aimerais donner à M. Osbaldeston et peut-être aux témoins et aux autres personnes qui se trouvent ici un exemple du genre de problème que moi, en ma qualité de député, je dois résoudre. J'ouvre le Livre bleu au hasard. Le Comité est d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Parfait. Alors si tout le monde veut bien ouvrir son livre à la page 5-3, Énergie Mines et Ressources. En passant, monsieur Osbaldeston, question pratique, serait-il possible de réduire le volume de ce livre en en faisant imprimer une version française et une version anglaise.

[Texte]

• 1215  
**Mr. Osbaldeston:** I was informed by Mr. MacDonald, Mr. Chairman, that the Public Accounts Committee asked previously that it be done jointly. But that is not a direct answer to your question. It is an explanation of why it has been published this way.

One of my other responsibilities is bilingualism. The general position of the Government of Canada is that these documents, all documents of the Government of Canada, should be either back to back in one bound volume or side by side. That has been translated as a study and it is in improper form.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Improper.

**Mr. Osbaldeston:** Yes, sir. I take responsibility.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Is it "im" or "in"?

**Mr. Osbaldeston:** Improper.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right. Mr. Chairman, I am going to make this as simple as I can, and I am going to speak for myself for ease of illustration.

On page 5.2 we have the General Summary of the Energy, Mines and Resources Department. Dealing with the very first few lines, we have Administration Program and we see total program estimates for 1976-77 of \$13,409,000. When I look at that, what I want to know is why it has changed from the preceding year. I see that in the preceding year the estimate was \$9,407,000, for an increase of \$4,002,000.

We are also told that there was \$10 million expended in 1974-75, and I understand that they do not know yet how much, because the year is not finished, was actually expended in the current year. So the only comparison I have is that the estimate they are going to spend in one year is \$9,407,000, the next year it is \$13,409,000, and the increase is \$4,002,000. I want to know why it is increased by \$4,002,000. I would also like some verification somewhere along the line that the \$9,407,000 was the actual amount, or how it compared with—I get to the budget for the previous year. How did it compare with the actual expenditures? That information is not on that page.

If we go over then to the next page 5-4, down at the bottom, we have a little more detail on the administration program of that department. We can still see the figure \$13,409,000 and the \$9,407,000, and the \$4,002,000 change and the \$10,124,000 expenditure. That little section at the bottom of page 5-4, it seems to me, exactly duplicates the section at the top of the preceding page, and I am not quite clear why. The description is slightly fuller. They have changed the order. The Minister's salary and motor car allowance—the wording is exactly the same there. Program expenditures—they have added the words:

[Interprétation]

**M. Osbaldeston:** M. MacDonald m'a dit, monsieur le président, que le Comité des comptes publics avait déjà demandé que les deux versions soient mises en regard. Mais je ne réponds pas directement à votre question. C'est tout simplement pour vous expliquer pourquoi cela se fait ainsi.

Je suis aussi chargé du bilinguisme. Le gouvernement du Canada veut que ces documents, que tous les documents du gouvernement du Canada, soient publiés dans les deux langues officielles et que les textes soient dos à dos ou en regard. Cette traduction est une étude et la forme n'est pas la bonne.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Pas la bonne.

**M. Osbaldeston:** Oui, monsieur. J'en prends la responsabilité.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Vous dites bien que ce n'est pas la bonne?

**M. Osbaldeston:** Ce n'est pas la bonne.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, je ne veux pas compliquer les choses inutilement et je parlerai donc en mon nom personnel.

À la page 5-3 nous avons le sommaire du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Dans les toutes premières lignes, nous avons le programme d'administration et le total au titre du programme est de 13,409,000 dollars pour l'année 1976-1977. Quand je vois ce chiffre, j'aimerais bien savoir pourquoi il y a un changement par rapport à l'année précédente. Dans la colonne des prévisions 1975-1976, le total au titre du programme était de 9,407,000 dollars, c'est-à-dire qu'il y a une augmentation de 4,002,000 dollars.

On nous dit aussi que les dépenses de 1974-1975 étaient de 10,124,000 dollars et parce que l'année financière actuelle n'est pas encore terminée, on ne sait pas encore quelles ont été les dépenses pour l'année actuelle. Donc, la seule comparaison que je puisse faire c'est avec les prévisions de 9,407,000 dollars, une année, et 13,409,000 dollars l'autre année, c'est-à-dire une augmentation de 4,002,000 dollars. Je veux savoir pourquoi il y a eu une augmentation de 4,002,000 dollars. J'aimerais bien aussi, savoir si le montant de 9,407,000 dollars est le véritable montant ou comment ce montant se compare à—J'en reviens au Budget de l'année précédente. Comment cela se compare-t-il aux dépenses réelles? Ces renseignements ne se trouvent pas sur cette page.

Si on se reporte ensuite au bas de la page 5-5, on trouve quelques détails supplémentaires concernant le programme d'administration de ce ministère. On trouve toujours nos chiffres de 13,409,000 dollars, 9,407,000 dollars, la différence de 4,002,000 dollars et les dépenses de 10,124,000 dollars. Il me semble que cette petite partie au bas de la page 5-5 reproduit exactement ce qu'on retrouve au haut de la page 5-3 et je ne sais vraiment pas pourquoi on fait les choses ainsi. Il y a un tout petit peu plus de détails. L'ordre des chiffres a été changé. Pour le traitement et indemnités d'automobile du ministre, les choses sont dites de la même façon. Quant aux dépenses du programme, à la page 5-5, on a rajouté ce qui suit:

[Text]

and authority to spend revenue received during the year.

Contributions to Employee Benefit Plans—exactly the same thing. It does not tell me anything further than it did on page 5.2.

We can find that number again on page 5-7, which is a spread sheet and is bilingual. On page 5-7, the third column from the right-hand column, we see that \$13,409,000 again. But then the comparison get a little more difficult because the \$9,407,000 has disappeared from there. And to get to the \$13,409,000, we still have the same basic description, although administration has been expanded and we now show special supporting services on line two of that table on pages 5-6 and 5-7. We still have the contributions, and then we have the revenues received. And the narrative at the bottom of the page does not tell me why they need to spend nearly 50 per cent more in administering that program.

Then if I go over to page 5-8, we run into our old friend \$13,409,000 again, and we do have a breakdown by standard objects, as are listed in the front of the book. That is the last time I am going to see our friend \$13,409,000, and I still do not know why the expenditures for that little section are up by nearly 50 per cent.

Mr. Chairman, I think that is as simple an example as I can give of the problem with this book for those of us who are supposed to interpret it.

An hon. Member: For all of us.

The Chairman: Mr. Osbaldeston, do you have a comment on that wonderful example?

• 1220

Mr. Osbaldeston: Mr. Chairman, if I might ask Mr. MacDonald to follow through the form; as Mr. Clarke did, so that we can be clear what we are trying to say in that form. Then I would like, if I may, with your permission to make a few comments.

Mr. B. A. MacDonald (Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat): Mr. Chairman, the first line to which Mr. Clarke referred is meant to be a general summary for the entire ministry, and there is repetition between it and the next entry. He noticed the difference between the addition of the words "an authority to spend revenues received during the year."

The second entry is for the total vote wording which will eventually appear in the Appropriation Act. Vote 1 of the Energy, Mines and Resources Ministry will be in the Appropriation Act as administration, program expenditures and authority to spend revenue received during the year; seeking Parliamentary authority. These earlier ones on page 5-2 essentially provide a sort of index and summary for the entire Ministry.

The estimates referred to under the heading of 1975-76 are the main estimates and all supplementary estimates which would have been tabled to date for this program. That would include, under normal circumstances, the estimates customarily tabled in the month of November.

[Interpretation]

... et autorisation de dépenser les recettes de l'année.

Contributions au Régime de prestations des employés, exactement la même chose. Il n'y a pas plus de détails à la page 5-5 qu'à la page 5-3.

On retrouve encore ces chiffres à la page 5-7, une double page bilingue. À la page 5-7, dans la première colonne sous la rubrique «total», on trouve encore ce chiffre de 13,409,000 dollars. Les comparaisons se font un peu plus difficiles, cependant, puisque les 9,407,000 ont disparu. En revenant aux 13,409,000 dollars, on trouve toujours la même description fondamentale même s'il y a un peu plus de détails à la rubrique «administration» et qu'on trouve un poste pour les services spéciaux de soutien, à la ligne 2 de ce tableau aux pages 5-6 et 5-7. Il y a toujours les contributions et ensuite les revenus. Je ne trouve rien au bas de la page 5-7 qui m'explique pourquoi ce ministère doit dépenser 50 p. 100 de plus environ pour administrer ce programme.

Si on prend la page 5-9, on retrouve notre vieil ami, 13,409,000 dollars, et il y a tout de même une ventilation par objectifs courants comme on trouve au début du livre. C'est la dernière fois, d'ailleurs, que je reverrai mon ami, 13,409,000 dollars, et je ne sais toujours pas pourquoi les dépenses ont augmenté de 50 p. 100 sous cette rubrique.

Monsieur le président, je crois que c'est là l'exemple le plus simple que je puisse donner concernant les problèmes que peut poser ce livre à tous ceux d'entre nous qui devons l'interpréter.

Une voix: Cela vaut pour nous tous.

Le président: Monsieur Osbaldeston, avez-vous quelque chose à dire à propos de cet exemple merveilleux?

M. Osbaldeston: Monsieur le président, j'aimerais demander à M. MacDonald de suivre le même cheminement que M. Clarke pour nous donner quelques éclaircissements. Ensuite, avec votre permission, j'aimerais faire quelques observations.

M. B. A. MacDonald (sous-secrétaire, Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du trésor): Monsieur le président, pour la première ligne dont parlait M. Clarke, il s'agit d'un résumé général pour tous les ministères et on le trouve répété à la rubrique suivante. Il a bien vu qu'il y avait une différence et qu'on a ajouté les mots «et autorisation de dépenser les recettes de l'année».

À la deuxième rubrique, on a rajouté ces mots parce que c'est ce qui paraîtra dans la Loi des subsides. Le crédit 1<sup>er</sup> du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources se retrouvera dans la Loi des subsides à la rubrique «administration, dépenses du programme et autorisation de dépenser les recettes de l'année», quand on cherchera à obtenir l'approbation du Parlement. À la page 5-3, il s'agit d'une sorte d'index et de résumé pour tous les ministères.

Quant au montant de la colonne 1975-1976, il s'agit du total du budget des dépenses et du budget supplémentaire qui auraient été déposés jusqu'ici concernant ce programme. Normalement, on y trouve les budgets qu'on dépose habituellement au mois de novembre.

## [Texte]

**Mr. Huntington:** A question.

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** "Tabled to date": what else would not be in there?

**Mr. MacDonald:** There would be final supplementary estimates, which are tabled in March.

**Mr. Huntington:** Final sups.

**Mr. MacDonald:** On that point: when you come to page 5-6 you will notice that the heading over 1975-76 is changed from "Estimates" to "Forecast Expenditures". This is the best forecast we would have when these estimates are being compiled before Christmas of what the total expenditures would be for that program. The fact that this figure is higher than the total estimates to date would indicate that there were going to be final supplementary estimates for this program—in the expectation of the department. Probably they had had some sort of approval; this is conditional on Parliamentary approval. Their best forecast is that they are going to spend this amount.

**Mr. Osbaldeston:** Could I make one point, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** As to the point made by Mr. Clarke on why the change. I think, Mr. Clarke, I really must answer to you that that is why the estimates are referred to Committee: in order that the Minister can be called to account to explain that change. That is the part of the process which brings forward that data.

The other comment I would make—and I make it in the best of faith—is, if one ever tried to explain item by item the changes in a \$36 billion budget... Well, I see the Treasury Board Secretariat's volumes on that, and they stand higher than I do. I think my answer must remain, Mr. Chairman, that that is why ministers go in front of parliamentary committees—to explain those changes.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, if I could just get this in on a point of order—I do not know, but I could try.

**The Chairman:** No, it is quite all right. Quickly, please.

**Mr. Robinson:** I have an appointment and I have to leave, so I will not be able to question today.

However, there is one thing. We received a statement entitled "Suggested Improvements for the Estimates and the Public Accounts." I wonder if this sheet could not be attached to our Minutes today, and I would ask both the people from the Treasury Board and the Auditor General to consider replying to it fully at our next meeting.

**The Chairman:** These are notes prepared to our research assistant, Mr. Adams. I think that is a very good suggestion and if it is acceptable to all members we will have it attached as an appendix to our Minutes of today's meeting. You could respond then at our next meeting?

## [Interprétation]

**M. Huntington:** Une question.

**Le président:** Oui, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** «déposés jusqu'ici»: qu'est-ce qui en serait exclu?

**M. MacDonald:** Il y aurait le budget supplémentaire définitif déposé au mois de mars.

**M. Huntington:** Le budget supplémentaire définitif.

**M. MacDonald:** Vous verrez que lorsqu'on arrive à la page 5-7, pour 1975-1976 on ne parle plus de «prévisions» mais de «dépenses prévues». C'est la prévision la plus juste qui puisse se faire quand on établit ce budget avant Noël et qu'on essaie de savoir quelles seront les dépenses totales pour ce programme. Puisque ce chiffre est supérieur au budget total à ce jour, cela veut dire qu'il y aura probablement un budget supplémentaire définitif pour ce programme, du moins le ministère doit s'y attendre. Cela est d'ailleurs déjà probablement approuvé puisque c'est une des conditions pour obtenir l'approbation du Parlement. Au meilleur des connaissances du ministère, ce montant sera dépensé.

**M. Osbaldeston:** Vous permettez, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** M. Clarke voulait savoir pourquoi ce changement avait eu lieu. Monsieur Clarke, je crois bien que je vous répondrai en vous disant que c'est pour cette raison que le budget est étudié en comité: pour qu'on puisse demander au ministre d'expliquer le changement. Cela fait partie du processus.

L'autre observation que j'ai à faire, et je la fais en toute bonne foi, c'est que si jamais on essayait d'expliquer, poste par poste, tous les changements qui ont lieu dans un budget de 36 milliards de dollars... j'ai vu toute la pape-rasse du secrétariat du Conseil du trésor à ce sujet, et je dois vous dire que cela fait une pile plus haute que moi. Alors, monsieur le président, je crois que je dois m'en tenir à ma réponse, c'est-à-dire que c'est pour cela que les ministres vont témoigner devant les comités parlementaires, c'est pour y expliquer ces changements.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'aimerais peut-être faire appel au Règlement.

**Le président:** Pas besoin d'un appel au Règlement. Allez-y, mais faite vite.

**M. Robinson:** J'ai un rendez-vous et je dois partir, ce qui veut dire que je ne pourrai pas poser de question aujourd'hui.

Cependant, il y a quelque chose que j'aimerais soulever. Nous avons reçu un document intitulé: Améliorations suggérées concernant le budget et les comptes publics. Je me demande si on ne pourrait pas annexer ce document à notre procès-verbal d'aujourd'hui et j'aimerais demander aux fonctionnaires du Conseil du trésor et du bureau de l'Auditeur général d'essayer d'y répondre à notre prochaine réunion.

**Le président:** Ce sont des notes qui ont été préparées par notre assistant à la recherche, M. Adams. Je crois que c'est une proposition valable et, si tous les membres le désirent, nous le ferons annexer au compte rendu de notre réunion d'aujourd'hui. Vous pourriez répondre à notre prochaine réunion?

[Text]

**Mr. Osbaldeston:** We certainly would; yes, sir. I have looked at the list and we will certainly try to respond to them at the next meeting.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Before I turn to Mr. Joyal, I would like the Auditor General to respond as well to the points that have been raised by Mr. Clarke and others.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, on Mr. Robinson's point, I think the suggestion is that at the next meeting I would ask the indulgence of this Committee to allow us to go into a real nuts-and-bolts session. That is what I think your suggestion was earlier, Mr. Chairman, and I respond with enthusiasm to that. I really would prefer to have a good depth examination with our staff and the Treasury Board staff on each side going into it point by point, including the ones to which Mr. Robinson referred. I really do not think we can do justice to this important subject and get it back to you by next Tuesday. I visualize that it should take us a lot of time, to go into it point by point.

• 1225

The only other remark I would like to make is that there were two points which were raised earlier, one by Mr. Huntington. I would like to be sure that I heard Mr. Osbaldeston's answer properly, because the question Mr. Huntington asked was related to resource allocation budgetary control and accountability, and the inter-relationship between the two. Mr. Osbaldeston gave an excellent description of the entire process but I really did not feel that I have a clear understanding of whether he agreed that the estimates really were the foundation, the beginning of the building block process of accountability, right straight down. I imagine that perhaps that can be dealt with.

The final point is that I am responsible to Parliament. I have laid before Parliament something of the order of 500 pages in each language, including the supplement you are dealing with, and it just seems to me that while I cannot speak for parliamentarians, I am certainly making recommendations to Parliament.

Now, I am delighted, and I thoroughly agree with Mr. Osbaldeston and Mr. MacDonald, that their input is most desirable but that input can probably start with their reaction to recommendations I have already made to Parliament.

**The Chairman:** Mr. Macdonell, I am sure the Committee does not expect that nuts-and-bolts session to be concluded and reported back to us that quickly. We would be hopeful to expect a report after the Easter recess.

Mr. Joyal

**Mr. Martin:** Excuse me, Mr. Chairman. Just a very quick point of order to correct some misinformation. The reference to the chief financial officer, incorrectly given as by Mr. Lafferty. It actually was Mr. Macdonell, on page 5 of Issue 47, I quote:

I think the fact that the Secretary of the Treasury Board, who is identified by Mr. Glassco as the chief financial officer of Canada, ...

[Interpretation]

**M. Osbaldeston:** Certainement, monsieur. J'ai vu la liste et nous essaierons certainement de répondre à toutes ces questions à notre prochaine réunion.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Avant de donner la parole à M. Joyal, j'aimerais aussi que l'Auditeur général réponde aux questions qui ont été soulevées par M. Clarke et par d'autres.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, en ce qui concerne la question soulevée par M. Robinson, j'aimerais que le comité nous accorde la permission de tenir une réunion très terre à terre la prochaine fois. Je crois que c'est ce que vous avez proposé tout à l'heure, monsieur le président, et cela soulève mon enthousiasme. J'aimerais bien que notre personnel et celui du Conseil du trésor examine, en profondeur et point par point, toutes les questions soulevées, y compris celles de M. Robinson. Je ne crois pas vraiment que nous puissions étudier ce sujet en profondeur et vous donner une réponse complète mardi prochain. Je crois que cela nous prendra pas mal de temps si on veut étudier tout cela question par question.

J'aimerais dire quelques mots sur deux points soulevés antérieurement, l'un d'eux par M. Huntington. Je veux m'assurer d'avoir bien compris la réponse de M. Osbaldeston, puisque la question de M. Huntington se rapportait au contrôle budgétaire de l'affectation des ressources et à l'obligation d'en rendre compte ainsi qu'à la relation entre ces deux points. M. Osbaldeston a bien décrit le processus dans son ensemble. Je n'ai pas tout à fait compris si, selon lui, les prévisions sont vraiment le fondement du processus de responsabilité jusqu'au bout. Je suppose qu'on pourrait s'en occuper.

En dernier lieu, je mentionnerai que je relève du Parlement. J'ai déposé devant le Parlement un document de quelques 500 pages dans les deux langues, incluant le rapport supplémentaire que vous étudiez. Je ne parle pas au nom des parlementaires, mais je fais certainement des recommandations au Parlement.

Je conviens avec M. Osbaldeston et M. MacDonald que la participation des députés est des plus désirables, mais elle doit commencer par une réaction aux recommandations que j'ai faites au Parlement.

**Le président:** Monsieur Macdonell, je vous assure que le Comité ne s'attend pas à ce que vous nous fassiez rapport immédiatement sur votre session de mise au point. Nous espérons recevoir un rapport après le congé de Pâques.

Monsieur Joyal.

**M. Martin:** Monsieur le président, si vous me permettez, lorsque le Règlement pour faire quelques corrections, notamment en ce qui concerne la mention faite par M. Lafferty de l'agent financier principal. A la page 5 du fascicule 47, M. Macdonell dit:

Je crois que le fait que le secrétaire du Conseil du Trésor qui est identifié par M. Glassco comme agent financier principal du Canada, ...

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Martin.

I have Mr. Joyal and Mr. Towers; and I hope, gentlemen, that you will be brief.

Mr. Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, je voudrais continuer dans la voie suivie par M. Clarke et surtout, par M. Osbaldeston dans sa réponse.

Il est en effet, je pense, très important qu'on finisse par s'entendre sur le contrôle réel du Parlement, quant aux dépenses du gouvernement. Comme M. Osbaldeston l'a dit dans une de ses réponses à M. Huntington, il y a tout un processus d'évaluation des dépenses du gouvernement qui est suivi par le Conseil du Trésor. Chaque ministère arrive avec ses prévisions budgétaires, le ministère des Finances arrive avec ses fonds disponibles, le Conseil du Trésor réévalue certains programmes, en arrive à certaines coupures et, vous-même l'avez souligné, il y a des centaines et des centaines de coupures de faites et... malgré tout ça, on arrive avec des augmentations du budget annuel qui, avec toutes les restrictions possibles, tournent autour de 16 ou 18, ou 20 p. 100 par année. Je pense qu'il y a pour les députés de tous les partis, et de tous les Parlements maintenant, une certaine impossibilité de pouvoir «passer au travers» des augmentations des budgets proposés. On a eu un exemple tantôt dans le cas du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à propos d'un 4 millions de dollars. Comment pensez-vous que, dans un comité des prévisions budgétaires, comité qui va siéger peut-être trois ou quatre fois pour discuter d'un budget de 400 ou 300 millions de dollars, budget qui aura peut-être augmenté de 15 ou de 20 p. 100, dans lequel le personnel aura augmenté peut-être de 3 ou de 4 p. 100, un député qui n'a pas «passé à travers» l'exercice d'évaluation des dépenses comme le Conseil du Trésor le fait, comment pensez-vous qu'il puisse réconcilier cette situation-là avec le grand objectif général qui est toujours réminiscent dans nos discussions du contrôle des dépenses publiques?

Je trouve qu'il y a une certaine utopie que l'on entretient tous dans nos textes de loi, dans nos règlements et dans nos attitudes actuellement. Ce qu'on cherche à trouver c'est cette espèce de formule qui va nous permettre d'être rassurés à ce point de vue-là. Et les députés qui sont membres du Comité permanent des Comptes publics sont normalement ceux qui sont les plus près et les plus aptes à faire ce genre d'exercice. Nous savons tous que lorsque nous nous retrouvons dans les comités des prévisions budgétaires, ou les différents comités parlementaires saisis du budget, les questions qui nous sont posées sont des questions qui sont dans la majorité des cas des questions d'intérêt local. Pourquoi? Parce que cette information qui a présidé à la rédaction du budget, n'est pas dans le budget. Ce qu'on a c'est la conclusion de l'opération. Et le travail du Comité, c'est d'essayer, en fait, de refaire celui fait par le Conseil du Trésor, pour décider finalement si le Ministre a raison de demander 4 millions ou 2 millions, si on a raison de maintenir le budget tel quel ou de réduire les dépenses. En somme, vous demandez aux députés de faire l'exercice que vous, vous avez fait avec votre «batterie» d'experts, avec votre «batterie» d'analystes et de méthodes opérationnelles pour vérifier les dépenses. Je me demande si, vraiment, on ne se paie pas de mots quand on parle de contrôle des dépenses parlementaires. Je pense que finalement c'est cela le fond de la question. Et je crois que les suggestions qui ont été déposées ce matin pour améliorer le contenu de la forme du Budget des dépenses tournent toutes autour de

## [Interprétation]

**Le président:** Merci, monsieur Martin.

A vous monsieur Joyal et monsieur Towers. J'espère que vos commentaires seront brefs.

Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I would like to continue along the same line as Mr. Clarke and also as Mr. Osbaldeston in his reply.

It is very important that we come to an understanding on the actual control of government expenditures by Parliament. As mentioned by Mr. Osbaldeston in his reply to Mr. Huntington, there exists a whole evaluation process of government expenditures by the Treasury Board. Each department submits its budgetary estimates, the Department of Finance reveals the funds available, the Treasury Board reevaluates certain programs and it puts forward, as you have indicated yourself, hundreds and hundreds of cutbacks... In spite of all these restrictions, we end up with a yearly annual budget increase in the vicinity of 16 to 18 or even 20 per cent. Personally, I think that it is practically impossible for members of Parliament of all parties, and as a matter of fact, of all Parliaments, to go through the proposed budget increases. The case of the Department of Energy, Mines and Resources concerning an amount of \$4 million serves as an example. A committee on budget estimates meets maybe three or four times to discuss a budget of \$300 or \$400 million, budget which has increased by 25 or 20 per cent and where the personnel has gone up 3 or 4 per cent. How do you expect a member of Parliament who has not evaluated these expenses as the Treasury Board, to reconcile this situation with the general objective on the control of public expenses that we refer to continually.

To me, our present laws, regulations and attitudes are utopia. We are searching for some kind of formula which will reinsure us from that point of view. The members of Parliament who sit on the Standing Committee on Public accounts are normally well prepared to go through this type of exercise. We all know that when we sit on budget estimate committees or even on other Parliamentary Committees studying the budget, questions asked are, in the majority of cases, of local interest. Why is that so? Because the information behind the preparation of the budget is not included in the final document. We have before us only the conclusion of the operation. Therefore, the Committee tries to repeat the work done by the Treasury Board to finally decide if the Minister should request \$4 million or \$2 million or if we should maintain the budget as it is or even reduce the expenses. You are really asking the members of Parliament to go through the exercise done by you with your group of experts and analysts using operational methods to verify the expenses. I sometimes wonder if, when we speak of controlling Parliamentary expenses we are not paying lip service. Basically, that is my whole question. Suggestions made this morning to improve the content of the Main Estimates bear upon this problem. We suggest way of presenting information to the public in general as well as to the members of Parliament on the operation done by the Treasury Board. This would avoid having to do it over again in Committee. If you think for a minute, you will realize that is exactly what happens: You ask us to

[Text]

ce problème: on suggère des façons de mâcher pour le public, parce qu'il ne s'agit pas uniquement des députés, mais du public en général, de mâcher, dis-je, l'opération que vous avez faites pour qu'il ne nous soit pas nécessaire de la refaire en comité. Parce que c'est finalement ce qui se produit: on nous demande de refaire nous-mêmes l'exercice du ministre qui, dans le cas proposé par exemple, arrive avec une demande supplémentaire de \$10 millions. Finalement, le montant a été réduit à 4 millions et nous, nous voulons être sûrs que \$4 millions, c'est la bonne réponse. Et comment pouvez-vous concilier cela avec un système parlementaire comme le nôtre?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

• 1230

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, it is my understanding that the Government of Canada, whoever it may be, has the responsibility for the efficient and effective operation of its programs. It is their responsibility. They are held accountable for that to Parliament. I suggest, therefore, that members of Parliament do not have to do that work; they do not have to deal with the volumes and volumes that the Executive deals with. What members of Parliament have to assure themselves, I suggest with great deference, is that that job is being done, that they hold the government accountable for doing it. But obviously, members of Parliament per se cannot do an efficient and effective evaluation of the Department of Energy, Mines and Resources. You have to ensure, though, accept that the government is doing that.

Therefore, it is the end product, I suggest, that is of concern to the members—what steps are being taken, what changes are being made, what is the manifestation of that. It is up to the Minister to account for having done that, for having managed properly, but it is not up to and it is obviously not possible for members of Parliament to manage the Department of Energy, Mines and Resources. It is a question of holding the Minister and his officials accountable for that.

Internal to the government, it is the task of the Treasury Board to ensure that departments do that to a standard. That is our responsibility, an internal responsibility, so that the government can discharge its responsibility to Parliament; that indeed it account to Parliament for that purpose.

I hope that is an answer. Members of Parliament simply have to assure themselves that the government is doing it but they do not have to do it. Members of Parliament can take the \$4 million mentioned by Mr. Clarke and demand answers as to why that \$4 million is there. Why is it there? Why is it that high? That is your right and I argue the responsibility. You simply demand the answers; you do not have to do the work.

**Mr. Martin:** Is that not what we are asking this morning, though? We are saying exactly that: would you please give us some details as to what that \$4 million represents? That is exactly the question.

**Mr. Osbaldeston:** My response, Mr. Chairman, is that that is why the Minister appears in front of the Committee; to give that information.

**Mr. Martin:** We do not need a Blue Book at all, then.

[Interpretation]

repeat the exercise done by the Minister requesting a supplementary amount of \$10 million as in the example mentioned a while ago. The Treasury Board has succeeded in reducing this amount of \$4 million and we want to be sure that this amount is fair. How can you reconcile this method with our Parliamentary system?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, selon moi, le gouvernement du Canada est responsable de l'exécution efficace de ses programmes. C'est sa responsabilité, et il est comptable au Parlement. A mon avis, les députés n'ont pas à accomplir ce travail; ils n'ont pas à s'occuper d'innombrables documents comme le fait le personnel administratif. A mon avis et sous toute réserve, les députés doivent s'assurer que les tâches imputables au gouvernement sont bien exécutées. Il est évident, que les députés sont incapables d'évaluer par eux-mêmes avec efficacité le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Vous devez cependant vous assurer que le gouvernement joue bien son rôle.

En somme, les députés se préoccupent du produit final—des mesures prises pour exécuter les tâches, des changements opérés et de leurs manifestations. Le ministre est chargé de la surveillance de ces opérations et de la bonne administration, mais il est absolument impossible pour les députés de diriger le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le ministre et ses fonctionnaires sont les seuls responsables.

A l'intérieur du gouvernement, le Conseil du Trésor doit s'assurer que les ministères respectent les normes établies. C'est là notre responsabilité afin que le gouvernement puisse exercer ses fonctions et rendre compte au Parlement.

J'espère que cela répond à vos questions. Les députés doivent s'assurer que le gouvernement joue bien son rôle, mais ce n'est pas à eux d'exécuter les tâches. Il est normal que les députés contestent les \$4 millions mentionnés par M. Clarke et demande la raison de ce montant supplémentaire. Pourquoi est-il si élevé? C'est votre droit. Vous demandez les réponses, mais ce n'est pas à vous de faire le travail.

**M. Martin:** N'est-ce pas ce que nous demandions ce matin? Pouvez-vous, s'il vous plaît, nous fournir des détails sur ces \$4 millions? C'est précisément notre question.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, le ministre comparait devant le comité précisément pour fournir ces renseignements.

**M. Martin:** Dans ce cas-là, nous n'avons pas besoin du Livre bleu.

[Texte]

**Mr. Osbaldeston:** No. A Blue Book is an Appropriation Act put in front of Parliament asking for moneys to do this task. The examination as to the merits or demerits of it goes on in Committee.

**The Chairman:** On account of time . . .

**Mr. Joyal:** We will continue next week?

**The Chairman:** Yes. Mr. Towers, and then we will adjourn. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, I see that it is three minutes past your time of adjournment. I will forego any questioning until we get down to the nuts and bolts session because I think that is where my question probably should be put. Thank you very much.

**The Chairman:** That question will be asked some time in the future. Just by way of looking ahead, gentlemen, we are next month coming into the Easter adjournment period. I submit that we should have and will have some time around the end of March—we have not yet been able to set a date—a steering committee meeting, at which time I hope it will be possible for the Auditor General and members of his staff to meet with the members of this Committee. At that time we will set up an agenda which will carry us into that period after the Easter Recess up to the possible period of summer adjournment. As I see it at the moment, our meeting on April 8 will be the last meeting we will be holding prior to the Easter Recess. It will be under the chairmanship of your Vice-Chairman, Mr. Joyal, since I have accepted an invitation to participate in a function in my constituency, and therefore I will not be with you on that date. But if you check your schedule, you will see that that will be our last meeting before the Easter recess, and prior to that date, a steering committee meeting will be held in which we will set up a new agenda.

Mr. Clarke.

• 1235

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** On a point of order, Mr. Chairman, the Clerk gave us, dated March 16, just two days ago, a schedule showing a meeting on April 13.

**The Chairman:** Yes, I realize that. This is a point that I hope—you are a member of the steering committee—can be raised at our steering committee meeting which, hopefully, will be called sometime between now and the end of March. I just give you those points to alert you to our forward thinking, gentlemen.

I would mention now that our next meeting will be on Tuesday, March 23, dealing with the Financial Management and Control Study, Allocation of Resources, (Chapter III), page 95, and Budgetary Control, page 99 of the Auditor General's Report.

Thank you, gentlemen, for your attendance. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

**M. Osbaldeston:** Non. Le Livre bleu est une Loi portant une affectation de crédits, déposée au Parlement pour demander de l'argent nécessaire à l'exécution de ces tâches. L'étude du bien-fondé de ces demandes est faite par le Comité.

**Le président:** En raison du temps alloué . . .

**M. Joyal:** Est-ce que nous continuerons la semaine prochaine?

**Le président:** Oui. Je cède la parole à M. Towers et ensuite nous leverons la séance. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Monsieur le président, je constate que nous dépassons de trois minutes l'heure fixée pour la fin de la séance. Je m'abstiendrai de poser des questions jusqu'à la séance de mise au point. Néanmoins ma question s'inscrirait très bien dans ce débat. Merci beaucoup.

**Le président:** Vous pourrez donc poser votre question plus tard. Messieurs, vous noterez que le mois prochain arrive le congé de Pâques. A mon avis, nous devrions tenir vers la fin de mars—la date est encore à fixer—une réunion du comité directeur. J'espère que l'Auditeur général et les membres de son personnel pourront être présents. Lors de cette réunion, nous établirons un calendrier des séances allant du congé de Pâques jusqu'à la date possible de l'ajournement d'été. Sauf erreur, le 8 avril sera notre dernière réunion avant le congé de Pâques. Elle sera présidée par M. Joyal, votre vice-président, puisque j'ai accepté de participer à une cérémonie dans ma circonscription. Je serai absent à cette date. Si vous vérifiez le programme, vous remarquerez que ce sera notre dernière réunion avant le congé de Pâques. Avant cela, une réunion du comité directeur aura lieu pour l'établissement d'un nouveau programme.

Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je fais appel au règlement, monsieur le président. Il y a deux jours, le greffier nous a remis un programme, daté du 16 mars, qui indiquait une réunion pour le 13 avril.

**Le président:** Oui, je le sais. Vous êtes membre du comité directeur, n'est-ce pas? C'est un point qui devrait être soulevé à la réunion du comité directeur qui aura lieu d'ici la fin de mars, je l'espère. Messieurs, je vous ai mentionné ces questions pour que vous ayez le temps d'y réfléchir.

Notre prochaine réunion aura lieu le mardi 23 mars. Elle portera sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, sur l'Affectation des ressources (chapitre III), page 101, et sur le Contrôle budgétaire, à la page 106, du rapport de l'auditeur général du Canada.

Messieurs, je vous remercie de votre présence. La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

## APPENDIX "000"

SUGGESTED IMPROVEMENTS FOR THE  
ESTIMATES AND THE PUBLIC ACCOUNTS(a) *Detailed suggestions to improve the form and content of the Estimates (Paragraphs 2.23 to 2.26)*

- (i) Reduce the extent of standardization.
- (ii) Research each individual program to develop better forms of presentation.
- (iii) Introduce a further breakdown of some larger programs.
- (iv) Introduce specific and more descriptive objects of expenditure.
- (v) Segregate costs arising from specifically legislated responsibilities.
- (vi) Explain changes in costs and presentation from the prior year.
- (vii) Explain special accounting practices.
- (viii) State objectives in operational terms.
- (ix) Describe activities in terms of quantitative results expected.
- (x) Allocate notational costs more specifically to disclose the net cost of each activity.
- (xi) Consider the value of further changes to the vote structure.
- (xii) Include a brief summary of major changes in legislation or general economic conditions not provided for.
- (xiii) State the important underlying costing assumptions.
- (xiv) State the important economic assumptions.
- (xv) Identify all unused appropriation authorities which do not lapse.

(b) *Detailed suggestions to improve the form and content of the Public Accounts (Paragraphs 2.36 to 2.43)*

- (i) Provide activity information in greater detail than is done in the Estimates together with non-financial data showing what results have been achieved.
- (ii) Restructure the Public Accounts so that Volume I is a more effective summary and Volume II includes all the dollar, narrative and quantitative information necessary to account for and explain budgetary and non-budgetary appropriations.

## APPENDICE «000»

AMÉLIORATIONS PROPOSÉES AU BUDGET DES  
DÉPENSES  
ET AUX COMPTES PUBLICS(a) *Propositions détaillées visant à améliorer la formule et le contenu du budget des dépenses (Paragraphes 2.23 à 2.26)*

- (i) Réduire la normalisation.
- (ii) Étudier chaque programme en particulier pour mettre en valeur de meilleures formes de présentation.
- (iii) Insérer une ventilation plus détaillée de certains grands programmes.
- (iv) Insérer des articles de dépenses précis et mieux définis.
- (v) Établir une distinction entre les coûts découlant directement de l'exercice des responsabilités nommément prescrites par une loi.
- (vi) Expliquer les modifications des coûts et de la présentation par rapport à l'année précédente.
- (vii) Expliquer les pratiques comptables inusitées.
- (viii) Exposer les objectifs sous l'angle des exploitations à exécuter.
- (ix) Décrire les activités en fonction des résultats quantitatifs escomptés.
- (x) Attribuer de façon plus précise les coûts en compte d'ordre de manière à révéler le coût net de chaque activité.
- (xi) Étudier la valeur de portée d'autres modifications à la structure des crédits.
- (xii) Insérer un résumé succinct des principales modifications intervenues dans les lois ou dans les conditions économiques générales dont les prévisions n'ont pas tenu compte.
- (xiii) Signaler les hypothèses importantes qui sont à la base de la prévision des coûts.
- (xiv) Signaler les hypothèses économiques importantes.
- (xv) Identifier tous les pouvoirs inhabituels de crédit qui ne sont pas à échéance.

(b) *Propositions détaillées visant à améliorer la forme et le contenu des comptes publics (paragraphes 2.36 à 2.43)*

- (i) Fournir plus de renseignements que n'en donne le Budget sur les activités ainsi que des données statistiques non financières indiquant quels résultats ont été obtenus.
- (ii) Restructurer les Comptes publics pour que le volume I soit un résumé plus efficace et le volume II comprenne tous les renseignements estimatifs, descriptifs et quantitatifs pour rendre compte et expliquer les affectations de crédits budgétaires et non budgétaires.

- 
- |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(iii) Introduce summary information on the Crown Corporations in Volume III.</p> <p>(iv) Integrate the departmental annual reports with the Public Accounts.</p> | <p>(iii) Insérer dans le volume III des renseignements sommaires sur les sociétés de la Couronne.</p> <p>(iv) Incorporer les rapports annuels des ministères avec les Fonds publics.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50

Tuesday, March 23, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 50

Le mardi 23 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the Auditor  
General's Report thereon.

### CONCERNANT:

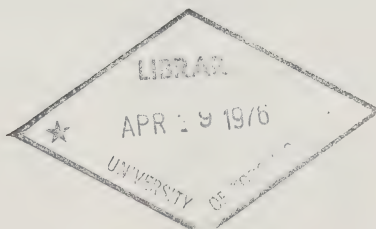
Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

### WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

### TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trantième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver-  
Quadra*)  
Côté

Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis  
Friesen

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Halliday  
Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)

Martin  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 23, 1976  
(64)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11.07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Martin, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. R. M. Dubois, Director General, Special Audits and Enquiries. *From Executive Interchange:* Mr. P. Lafferty, Executive Director; Mr. J. B. McKnight. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975—Allocation of Resources, Chapter III, and Budgetary Control, Chapter IV.

Mr. Dubois read a statement on "ALLOCATION OF RESOURCES"—CHAPTER III.

Mr. Lafferty read a statement on "BUDGETARY CONTROL"—CHAPTER IV.

Mr. McKnight made a statement on ALLOCATION OF RESOURCES and BUDGETARY CONTROL quoting "Highlights and Illustrations" (*See Appendix "QQQ"*).

*It was agreed,—*That the following documents and papers be printed as Appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Evidence inadvertently not printed on page 47:29 of Issue No. 47, dated March 11, 1976: (*See Appendix "PPP"*). Re Mr. McKnight's statement on Allocation of Resources and Budgetary Control, a document entitled:

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY—HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS—CHAPTER III—ALLOCATION OF RESOURCES, CHAPTER IV—BUDGETARY CONTROL (*See Appendix "QQQ"*).

(Later)

Statement filed by Mr. Mensforth, Treasury Board re Treasury Board position and action taken on various representations in "REPORT OF THE AUDITOR GENERAL—FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY—TIER II. (*See Appendix "RRR"*).

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 MARS 1976  
(64)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver Quadra*), Crouse, Demers, Flynn, Francis, Halliday, Huntington, Joyal, Martin, Robinson et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. R. M. Dubois, directeur général, Vérifications spéciales/Enquêtes. *De Permutation cadres:* M. P. Lafferty, directeur exécutif; M. J. B. McKnight. *Du secrétariat du Conseil du trésor:* M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière.

Le Comité poursuit son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de la Gestion et du contrôle financiers (Partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975—Affectation des ressources, chapitre III et Contrôle budgétaire, chapitre IV.

M. Dubois fait lecture d'un rapport sur l'AFFECTATION DES RESSOURCES» CHAPITRE III.

M. Lafferty fait lecture d'un rapport sur le «CONTRÔLE BUDGÉTAIRE» CHAPITRE IV.

M. McKnight fait une déclaration sur l'AFFECTATION DES RESSOURCES et LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, citant «Faits saillants et exemples» (*Voir Appendice «QQQ»*).

*Il est convenu,—*Que les documents suivants soient joints au procès-verbal et témoignages de ce jour:

Témoignages non imprimés par inadvertance, à la page 47:29 du fascicule n° 47, en date du 11 mars 1976: (*Voir Appendice «PPP»*). Objet: Déclaration de M. McKnight sur l'affectation des ressources et le Contrôle budgétaire, document intitulé:

ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS—FAITS SAILLANTS ET EXEMPLES—CHAPITRE III—AFFECTATION DES RESSOURCES, CHAPITRE IV—CONTRÔLE BUDGÉTAIRE (*Voir Appendice «QQQ»*).

(Plus tard)

Déclaration déposée par M. Mensforth, Conseil du Trésor concernant la prise de position du Conseil du Trésor et des mesures prises sur diverses instances dans le «RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL—ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS—PARTIE II. (*Voir Appendice «RRR»*).

Debate arose thereon,  
And debate continuing,

Le débat s'engage;  
Le débat se poursuit;

At 12.32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the  
call of the Chair.

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nou-  
velle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
J. H. Bennett  
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 23, 1976

[Texte]

• 1108

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order. Our quorum, as you know, is 11 but we have been authorized to hold meetings and receive and authorize the printing of *Evidence* when a quorum is not present so long as there be at least four members present and that both government and opposition members are represented, and we qualify.

As mentioned at our meeting last Thursday, we will continue our consideration of the Auditor General's Report dealing with Part X, Financial Management and Control Study, and we will commence consideration of Allocation of Resources (Chapter III) and Budgetary Control (Chapter IV) beginning on page 95 of the Auditor General's Report.

We have with us this morning Mr. Macdonell, our Auditor General, and before he gives us a brief statement we have as well a statement on the Allocation of Resources by Mr. Dubois, Director General of Special Audits and Inquiries, who sits on the right of the Auditor General. We have a statement on Budgetary Control by Mr. P. Lafferty, Executive Director and we also have highlights and illustrations by Mr. J. B. McKnight of the Executive Interchange.

Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I will make my introductory remarks as brief as possible. At the last meeting the question was asked as to the relationship between the estimates which was the subject of the last three meetings and the subject of resource allocation and budgetary control. These are dealt with in Chapters II, III and IV of the Supplement to our main report. The question was directed to the Secretary of the Treasury Board, who was the principal witness at the last meeting, and he replied and I later confirmed that we view these processes as intertwined, interlinked.

• 1110

We feel that all three are the beginning basically of accountability to Parliament. We feel that the estimates procedure and the submission of the estimates is the actual cornerstone of the budgetary control system, which is one of the subjects we are dealing with this morning.

Our purpose, this morning, is to highlight for you the two chapters to which the Chairman referred. We do not propose to go into detailed procedures; those are all set out in our *Report*. What we do intend to do is to try to draw to your attention weaknesses that we have perceived in both areas. We want to try to put before you why we think improvements should be made and, finally, we want to tell you in our own way the nature of those improvements.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 mars 1976

[Interprétation]

**Le président:** Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Comme vous le savez, il faut onze personnes pour constituer un quorum, mais nous avons la permission de tenir nos réunions, d'entendre les témoignages et d'autoriser l'impression des procès-verbaux même en l'absence d'un quorum pourvu qu'il y ait au moins quatre députés et que le gouvernement ainsi que l'opposition soient représentés; or, nous satisfaisons à ces conditions.

Comme nous l'avons mentionné à notre réunion de jeudi dernier, nous poursuivrons l'étude du rapport de l'Auditeur général portant sur la partie X, Étude de la gestion et du contrôle financiers, et nous passerons à l'étude du chapitre III, Affectation des ressources, et du chapitre IV, Contrôle budgétaire, commençant à la page 101 du rapport de l'Auditeur général.

Nous avons parmi nous ce matin, M. Macdonell, l'Auditeur général, et, outre une brève déclaration de sa part, nous entendrons une déclaration sur l'affectation des ressources que nous fera M. Dubois, directeur général des vérifications spéciales et des enquêtes, qui siège à la droite de l'Auditeur général. Nous entendrons également une déclaration portant sur le contrôle budgétaire que nous présentera M. P. Lafferty, directeur exécutif. M. J.-B. McKnight, du programme d'échange de personnel de direction, nous exposera certains faits saillants et exemples.

Monsieur Macdonell.

**M. J.J. Macdonell (Auditeur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Je tâcherai d'être aussi bref que possible. Lors de notre dernière réunion, on a posé une question quant au rapport entre le budget, qui constituait le sujet des trois dernières réunions, et les domaines de l'affectation des ressources et du contrôle budgétaire. Ces deux dernières questions sont traitées dans les chapitres II, III et IV du Supplément à notre rapport principal. La question a été posée au secrétaire du Conseil du Trésor qui était le témoin principal de la dernière réunion; il y a répondu et j'ai confirmé ensuite que nous considérons ces processus comme intimement liés.

Nous considérons qu'ils constituent la base de la responsabilité envers le Parlement. A notre avis, la procédure qui exige la présentation au Parlement des prévisions budgétaires constitue l'élément essentiel de notre contrôle sur le budget, et c'est un des sujets à l'étude ce matin.

Nous comptons, ce matin, vous fournir les points saillants des deux chapitres dont le président a parlé. Nous ne nous proposons pas de parler du détail de la procédure; vous trouverez cela dans notre rapport. Nous nous appliquerons plutôt à attirer votre attention sur certaines faiblesses que nous avons relevées dans ces deux domaines. Nous voulons vous expliquer pourquoi nous croyons que certaines améliorations s'imposent, et enfin, vous dire comment nous concevons ces améliorations.

[Text]

I think this particular meeting and the meeting that will be following next Thursday are particularly important for this reason: out of the 10 qualified acceptances by the Treasury Board to all our recommendations in this supplement, 8 out of the 10 relate to the subjects that we are dealing with here, namely resource allocation and budgetary control.

So I hope today that Mr. Dubois, who has participated very actively in the actual examination of the Treasury Board procedures when he was a member of the Financial Management Control Study—he later joined our Office last October and is one of our Director Generals now—has first-hand knowledge of the subject on which he is going to speak. Mr. Lafferty has been deeply involved in the budgetary control side of our activities. I would like to add, Mr. Chairman, that with us this morning again is Mr. Glenn Ross, who has a great deal of background and who can tie together the original Glassco recommendations with what we are now suggesting.

That is the end of my introductory statement, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. I will turn this meeting over now to Mr. Dubois.

**M. Dubois:** Merci, monsieur le président. J'espère que tous les membres ont en main le texte de la déclaration que je vais faire, ça pourrait peut-être faciliter...

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Where is the statement?

**The Chairman:** The statement? Just one moment. Do we have a copy of your statement? They will be distributed to the members by our Clerk, Mr. Bennett. While Mr. Bennett is distributing the statement and before we go any further, I might say that I have received notice from our Clerk concerning the *Minutes of Proceedings* in Issue No. 47 dated March 11, 1976 which was raised at our previous meeting and it states that:

With regard to the evidence inadvertently omitted from Issue No. 47 dated March 11, 1976, I would like to inform the Committee that the Printing Bureau are printing a gummed insert to be placed in Issue 47.

Also, if the Committee is agreeable, we could also attach the missing evidence as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed. Thank you, gentlemen.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. Now, you all have copies of the statement. You may continue Mr. Dubois.

**M. Dubois:** Nous avons formulé 11 recommandations concernant l'affectation des ressources. Le Conseil du Trésor en a approuvé quatre sans modifications et sept avec modifications.

A l'heure actuelle, le processus d'affectation des ressources comprend quatre étapes principales: Établissement des priorités, Prévisions de programme, Budget principal des dépenses et Budget supplémentaires.

[Interpretation]

J'estime particulièrement importante la réunion d'aujourd'hui et celle de jeudi prochain, pour la raison suivante: sur nos dix recommandations qui ont été acceptées conditionnellement par le Conseil du Trésor, et il s'agit des recommandations contenues dans ce supplément, huit concernent les sujets qui sont à l'étude aujourd'hui, à savoir l'affectation des ressources et le contrôle budgétaire.

M. Dubois, qui doit témoigner aujourd'hui, a participé très activement à l'examen des procédures du Conseil du Trésor, lorsqu'il était membre du groupe d'étude sur le contrôle de la gestion financière, avant d'entrer à notre service en octobre dernier, et il est maintenant l'un de mes directeurs généraux; il connaît donc directement le sujet dont il va parler. M. Lafferty s'est beaucoup occupé du contrôle budgétaire. J'ajouterai, monsieur le président, que nous avons de nouveau comme témoin M. Glen Ross, qui a beaucoup d'expérience dans ce domaine, et qui peut assurer le lien entre les premières recommandations de la Commission Glassco et, d'autre part, nos recommandations actuelles.

Voilà la fin de ma déclaration d'ouverture, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Je vais maintenant laisser la parole à M. Dubois.

**Mr. Dubois:** Thank you, Mr. Chairman. I hope that all members have a copy of my statement, because that might simplify matters...

**M. Clarke (Vancouver-Quadra):** Où est cette déclaration?

**Le président:** La déclaration? Un moment, s'il vous plaît. Avons-nous des exemplaires de votre déclaration? Les copies seront distribuées aux membres du Comité par notre greffier, M. Bennett. Pendant que M. Bennett distribue les copies de la déclaration, et avant de continuer à suivre l'ordre du jour, permettez-moi de vous signaler que j'ai reçu de notre greffier un avis concernant le procès-verbal du fascicule 47 en date du 11 mars 1976, dont il a été question lors de la dernière réunion. Voici le texte de cet avis:

A propos du témoignage omis par erreur du fascicule 47 en date du 11 mars 1976, je signale aux membres du Comité que l'Imprimerie doit imprimer un ajout sur papier gommé, à coller dans le fascicule 47.

Si le Comité est d'accord, nous pourrions également annexer ce témoignage omis, au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

Le Comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, messieurs. Vous avez maintenant tous des exemplaires de la déclaration. M. Dubois reprend la parole.

**Mr. Dubois:** We have made 11 recommendations on the allocation of resources. The Treasury Board has expressed agreement with four and only qualified agreement with seven.

The resource allocation process presently includes four main stages: Establishment of Priorities, Program Forecasts, Main Estimates and Supplementary Estimates.

## [Texte]

Les méthodes servant à assimiler les objectifs et les priorités du gouvernement et à établir les priorités ministérielles conformément à celles du gouvernement varient d'un ministère à l'autre. Très peu de ministères communiquent officiellement les objectifs et priorités du gouvernement, ou les leurs, aux niveaux inférieurs internes. Dans la plupart des cas où une certaine communication existe, elle revêt la forme d'un échange verbal qui, d'habitude, conduit à des malentendus et à un manque d'uniformité. C'est pourquoi nous avons recommandé dans le paragraphe 3.18 ce qui suit :

• 1115

Il faut faire connaître officiellement et à temps aux gestionnaires responsables des divers aspects de la planification financière les objectifs et priorités du gouvernement et du ministère, qui doivent en outre être suffisamment détaillés pour leur servir de guide.

## Prévisions de programme

Les prévisions de programme constituent un projet d'affectation des ressources qui, une fois approuvé par le cabinet, devient le niveau budgétaire à partir duquel un ministère prépare son Budget principal des dépenses pour l'année suivante.

L'établissement des prévisions de programme est censé être un travail de planification au sommet de la hiérarchie. Le Manuel du Conseil du Trésor propose que les demandes relatives aux prévisions de programme soient préparées à partir du sommet de la hiérarchie et non de bas en haut. Malheureusement, il n'en va pas ainsi dans la pratique, comme nous le montrerons plus tard au moyen d'un exemple de l'approche adoptée par plusieurs ministères.

En réalité, nombre de ministères présentent au secrétariat du Conseil du Trésor des prévisions de programme qui sont de simples accumulations de budgets détaillés préparés par les divers gestionnaires, ce qui aboutit à la situation que décrit le paragraphe 3.15 du Supplément :

Les prévisions des programmes présentées au secrétariat du Conseil du Trésor reflètent souvent l'ensemble des objectifs du moment établis par les divers gestionnaires plutôt qu'une réponse cohérente aux objectifs du gouvernement ou de la haute direction des ministères. Les gestionnaires ont tendance à faire hausser le plafond des dépenses. En l'absence d'objectifs et de priorités bien définis, ils n'ont guère de raison d'agir autrement.

Bien que le secrétariat du Conseil du Trésor connaisse cette tendance, aucune action efficace n'a encore été prise en vue d'enrayer cette pratique.

La principale raison que les ministères invoquent pour justifier une telle façon de procéder est la continuité qu'il y a entre les demandes relatives aux prévisions de programme et au Budget principal des dépenses, où les hauts fonctionnaires des ministères affirment que l'établissement des prévisions de programme scelle pratiquement l'affectation des ressources. Il devient alors très difficile d'apporter des changements aux demandes visant le Budget principal des dépenses.

## [Interprétation]

Procedures to assimilate government objectives and priorities and to establish departmental priorities in line with those of the government vary among departments. Very few departments formally communicate either the government's or the department's objectives and priorities to lower levels internally. In most cases where some form of communication exists, it is through verbal exchange which usually leads to misunderstandings and lack of uniformity. For this reason we have recommended in paragraph 3.18 that:

There is need for governmental and departmental objectives and priorities, detailed enough to provide effective guidance, to be communicated formally and on a timely basis to managers responsible for the various aspects of financial planning.

## Program Forecast

The Program Forecast is a resource allocation exercise which, when approved by Cabinet, becomes the budgetary level for a department to prepare its Main Estimates for the following year.

The Program Forecast exercise is supposed to be a top level planning exercise. The Treasury Board's own manual suggests Program Forecast submissions should be prepared from a "top down" approach and not from the "bottom up". Unfortunately this is not so in practice as we will demonstrate later with an example of the approach taken by many departments.

In fact a number of departments present Program Forecasts to the Treasury Board Secretariat which represent simple accumulations of detailed budgets prepared by individual managers resulting in the situation described in paragraph 3.15 of the Supplement:

Program Forecasts submitted to the Treasury Board Secretariat often reflect an aggregation of the current objectives of individual managers rather than a unified response to objectives of the government or of senior departmental management. Managers tend to exert upward pressure on expenditure levels. Without properly established objectives and priorities, they have little reason to do otherwise.

While Treasury Board Secretariat knows of this tendency, no effective action has been taken as yet to curtail this practice.

The major reasons given by departments for utilizing this approach is the continuity between Program Forecast and Main Estimates submissions where departmental senior officers claim that the Program Forecast exercise practically seals the allocation of resources. It then becomes very difficult to effect changes in the Main Estimates submissions.

## [Text]

Dans les paragraphes 3.36 et 3.40, nous avons recommandé ce qui suit:

Les gestionnaires supérieurs des ministères et organismes devraient centraliser la préparation des prévisions de programme, les gestionnaires des autres niveaux leur fournissant les renseignements nécessaires à la planification, surtout au moyen d'un dialogue constant avec le bureau principal.

Il faudrait étudier quels sont les renseignements nécessaires à l'établissement des prévisions de programme de manière à n'exiger que des détails indispensables et à préciser clairement le genre de renseignements propres à refléter la nature foncièrement différente des divers ministères et organismes ainsi que celle des programmes diversifiés qu'ils administrent.

Les prévisions de programme insistent sur la justification des coûts d'accroissement. Les principaux éléments des programmes permanents ne sont pas automatiquement soumis à un examen périodique et peu de programmes disposent des renseignements permettant l'exercice d'un examen efficace. Dans le paragraphe 3.46, nous avons fait la recommandation suivante:

Tous les programmes devraient faire l'objet d'un examen périodique approfondi de la part des ministères, avec une participation appropriée des organismes centraux pour permettre à ces derniers de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'affectation des ressources de contrôle budgétaire.

Les demandes relatives au Budget principal des dépenses se définissent comme des extensions des demandes relatives aux prévisions de programme, mais on y fournit plus de détails au sujet des activités envisagées, ainsi qu'au sujet des centres de responsabilité et des articles de dépenses. Dans bien des ministères, l'analyse financier prépare les demandes relatives aux prévisions de programme. A ce moment-là, on peut communiquer ou non aux gestionnaires des centres de responsabilité les changements apportés à leurs prévisions détaillées initiales préparées jusqu'à un an plus tôt. Dans certains cas, on n'effectue aux prévisions détaillées aucun redressement propre à tenir compte des modifications attribuables à des décisions subséquentes ou à la tournure des événements; ainsi, les renseignements détaillés ne peuvent pas servir à des fins de contrôle efficace.

Lorsque les demandes relatives au Budget principal des dépenses concordent, au total, avec les prévisions de programme approuvées, aucun examen additionnel n'est entrepris ou jugé nécessaire.

De nombreuses observations sont formulées dans le Supplément, soit aux paragraphes 3.37 à 3.64, concernant la qualité médiocre de l'information contenue dans les demandes relatives aux prévisions de programme et au Budget des dépenses. Voici, en résumé, les plus importantes d'entre elles:

• 1120

a) On n'insiste pas beaucoup sur l'emploi d'informations quantitatives, comme le proposait Glassco.

b) L'affectation des ressources est incomplète en ce sens que les travaux de planification se font de budget en budget, sans que l'on porte toute l'attention voulue aux dépenses réelles.

## [Interpretation]

We have recommended in paragraphs 3.36 and 3.40 that:

Senior management of departments and agencies should prepare Program Forecasts centrally with other levels of management providing information for planning, primarily through continuous dialogue with headquarters.

Program Forecast information requirements should be studied to make certain that they contain only essential detail and specify requirements which recognize the fundamentally different natures of the various departments and agencies and the diversified programs they administer.

The program forecasts concentrate on the justification of incremental costs, major portions of continuing programs are not automatically subjected to a regular review and few programs have information available which would permit an effective review. In paragraph 3.46 we have recommended that:

All programs should be reviewed in detail on a cyclical basis. Reviews should be conducted by departments, with appropriate central agency participation to provide an adequate basis for them to perform their resource allocating and budget monitoring responsibilities.

Main Estimates submissions are described as extensions of Program Forecast submissions but in greater detail expressed in terms of the activities to be carried out, responsibility centres and objects of expenditure. In many departments, a financial analyst prepares Main Estimates submissions from approved Program Forecast submissions. There may or may not be communication with the responsibility managers at that time as to changes made to their original detailed forecasts prepared as much as a year previously. In some cases, no adjustments are made to detailed forecasts to adjust for changes due to subsequent decisions or turn of events, which renders the detailed information of little value for control purposes.

When Main Estimates submissions agree in total with approved Program Forecasts, no further review is undertaken nor considered necessary.

Many observations were made in the Supplement in paragraphs 3.37 to 3.64 regarding the poor quality of the information contained in Program Forecast and Estimates submissions. The more important ones are summarized below:

a) there is little emphasis on use of quantitative information as was suggested by Glassco;

b) the resource allocation is incomplete in the sense that planning exercises go from budget to budget without proper attention being directed towards actual expenditures;

## [Texte]

c) L'information présentée dans les demandes concernant les dépenses estimatives au chapitre des articles courants est souvent trompeuse. Dans le cas de certains ministères, les estimations des dépenses au chapitre des articles courants consistent à appliquer la répartition des dépenses de l'année courante telles qu'elles figurent dans le budget principal au total des dépenses budgétisées pour la nouvelle année.

d) Bien des ministères établissent leurs prévisions de programme dans un optimisme presque béat, sans chercher à savoir quelles chances ils ont, en fait, de pourvoir aux postes nouveaux et vacants. Il s'ensuit que de nombreux postes restent sans titulaire, ce qui libère des fonds pour d'autres fins et amoindrit la nécessité d'exercer des contrôles appropriés.

e) L'établissement des prévisions à partir de zéro, expression qui désigne la justification de tous les montants requis, n'est pas nécessaire pour les activités et programmes courants. Par conséquent, ils ont tendance à se perpétuer.

f) Les définitions des programmes et des activités manquent de clarté et de fiabilité, comme on l'a mentionné à la réunion du Comité des comptes publics du jeudi 11 mars 1976, pendant laquelle il a été question du Chapitre II du Supplément.

En résumé, nombreux sont ceux qui considèrent que le processus d'affectation des ressources est un jeu d'adresse où les ministères s'efforcent d'obtenir du Conseil du Trésor le maximum de ressources au moment des prévisions de programme, très souvent au détriment d'une gestion et d'un contrôle financiers adéquats.

Dans les paragraphes 3.4 et 3.64 nous avons fait les recommandations suivantes:

Les divisions du personnel des ministères devraient participer à l'examen des prévisions de programme. En outre, la direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique devraient être consultées au sujet de l'incidence des prévisions de programme sur la dotation en personnel avant que le Conseil du Trésor approuve les niveaux budgétaires.

#### Une seconde recommandation:

Des initiatives s'imposent pour améliorer la qualité des données présentées dans les demandes quant aux prévisions de programme et au Budget des dépenses, c'est-à-dire:

- ... réévaluer la structure actuelle des programmes et activités ministériels pour s'assurer qu'elle est appropriée;
- ... encourager l'emploi de méthodes propres à accroître l'aptitude des systèmes financiers à mesurer le rendement;
- ... examiner plus à fond les données présentées par les ministères;
- ... contrôler à posteriori les dépenses réelles pour évaluer la qualité des données budgétaires;
- ... confier à un rouage central le soin d'établir la base du calcul des montants inclus pour absorber l'inflation;

## [Interprétation]

c) information presented in submissions regarding estimated standard object expenditures is often misleading. Some departments' estimates of standard object expenditures consists of applying the Current Year's percentage distribution of expenditure as shown in the Main Estimates to the total budgeted expenditures for the new year;

d) many departments prepare Program Forecasts with almost blissful optimism without a realistic assessment of the chances of filling new and vacant positions. The result is that many positions remain unfilled, freeing funds for other purposes thus reducing the need to exercise proper controls;

e) zero-based budgeting, which is a term referring to the justification of all amounts requested, is not required for ongoing programs and activities with the result that they tend to perpetuate;

f) there is lack of clarity and reliability in program and activity definitions, as mentioned at the Public Accounts Committee meeting of Thursday, March 11, 1976 dealing with Chapter II of the Supplement.

In summary, the Resource Allocation Process is considered by many as an exercise where departments concentrate on obtaining maximum resources from Treasury Board at Program Forecast time quite often at the expense of adequate financial management and control.

In paragraphs 3.48 and 3.64 we have recommended that:

Departmental personnel divisions should participate in the review of Program Forecasts. In addition, the Personnel Policy Branch of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission should be consulted on the personnel implications of Program Forecasts before Treasury Board approval of budget levels.

#### Now a second recommendation:

"Action needs to be taken to improve the quality of the data contained in Program Forecast and Estimates submissions by:

- ... reassessing the suitability of the present structure of departmental programs and activities;
- ... promoting the use of procedures to extend the capability of financial systems to measure performance;
- ... reviewing in greater detail data submitted by departments;
- ... following up on actual expenditures as a means of assessing the quality of budgetary data;
- ... establishing centrally the basis of amounts included to cover inflation;

## [Text]

... examiner l'effet de la variation des niveaux des stocks; et

... contrôler à posteriori les projections comprises dans les prévisions de programme, à l'égard des années futures.

Bon nombre de taux de revenu n'ont pas été révisés depuis quelque temps et la perte possible de revenus non fiscaux est considérable. Dans le paragraphe 3.86 nous avons formulé la recommandation suivante:

Les ministères devraient être tenus d'évaluer annuellement les services qu'ils assurent au public, à la lumière des lignes directrices du Conseil du Trésor, et de présenter des recommandations préconisant le maintien des politiques visant les revenus ou l'augmentation ou la réduction des frais exigés, par suite de l'évolution de la nature des services offerts ou de leur prix de revient. De son côté, le Conseil du Trésor devrait être tenu de présenter au gouverneur en conseil des recommandations annuelles sur les politiques en matière de revenu, pour que celui-ci les examine en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière."

#### APPROCHE SUGGÉRÉE POUR L'AFFECTATION DES RESSOURCES

Le premier contrôle financier au gouvernement se trouve au niveau de l'affectation des ressources.

• 1125

Selon Glasco, l'affectation des ressources est le premier pas vers le contrôle financier. Il est donc essentiel de maintenir une étroite liaison entre les travaux de prévisions de programme, le budget principal et le système de contrôle budgétaire.

Les prévisions de programme devraient se transformer en un travail de planification de haut en bas, concentré aux niveaux de la haute gestion. Les demandes relatives aux prévisions de programme devraient être simplifiées, n'exiger peut-être d'informations qu'au niveau du programme, de façon que les efforts puissent être concentrés sur les objectifs, les politiques et les priorités, au lieu de porter sur les détails de l'exploitation et des coûts. Pour certains ministères, les demandes relatives aux prévisions de programme pourraient même revêtir la forme d'une lettre. Les efforts qu'on épargnerait à l'étape des prévisions de programme pourraient alors être consacrés plus efficacement à l'établissement du Budget principal des dépenses et des budgets détaillés, probablement sans qu'il en coûte plus cher au gouvernement.

De plus, il faudrait faire en sorte d'éviter une normalisation excessive. Les besoins d'information pourraient être précisés à l'égard de chaque programme, selon sa nature. Par exemple, les programmes faisant appel à des dépenses en capital massives ne devraient pas nécessiter le même genre ni la même forme de présentation qu'un programme axé sur la prestation de services.

Le Budget principal des dépenses devrait être considéré comme le fondement du système de contrôle budgétaire. C'est par le biais du Budget des dépenses que le gouvernement cherche à obtenir l'autorisation du Parlement. Pris sous cet aspect, le système de contrôle budgétaire doit veiller à ce que l'autorisation soit mise en application et que les fonds soient utilisés seulement aux fins approuvées par le Parlement. Les renseignements figurant dans le Budget des dépenses doivent être entièrement étayés de plans d'exploitation bien conçus et de données significati-

## [Interpretation]

... reviewing the effect of changes in inventory levels; and

... following up on future-year projections included in Program Forecasts."

Many revenue rates have not been revised for years and the potential loss of non-tax revenue is substantial. In paragraphs 3.86 we recommended that:

"Department should be required to assess services to the public annually within guidelines given to them by Treasury Board and to submit recommendations for continuing revenue policies or for increasing or reducing fees charged because of changes in the services offered or in the cost of providing them. Treasury Board should in turn be required to submit annual recommendations on revenue policies to the Governor in Council for consideration under the provisions of Section 13 of the Financial Administration Act."

#### A SUGGESTED APPROACH TO RESOURCE ALLOCATION

"The primary financial control in government operates through the allocation of funds."

As Glasco himself stated, the Resource Allocation Process is the first step towards financial control. It is thus essential to maintain a close relationship between the Program Forecast, the Estimates and the system of budgetary control.

Program Forecast should become a top down planning exercise concentrated at the senior management levels. Program Forecast submissions should be simplified, perhaps requiring information at program level only, in an effort to concentrate on objectives, policy and priority issues instead of operational and cost details. For some departments, Program Forecast submissions could even take the form of a letter. Efforts saved at Program Forecast time could then be more effectively reinvested in the Main Estimates and in detailed budgets probably at no extra cost to government.

In addition, efforts should be made to get away from excessive standardization. Information requirements could be specified for each program depending on its nature. For instance, heavy capital oriented programs should not require the same type and the same form of presentation as service oriented programs.

Main Estimates should be looked upon as the basis for the system of budgetary control. It is through the Estimates that the government seeks the authority of Parliament, and therefore from that point the system of budgetary control should ensure that the authority is used and funds are spent only for the purposes approved by Parliament. Information included in the Estimates should be fully supportable with well thought out operational plans and meaningful cost data against which managers can be held accountable.

[Texte]

ves en matière de coûts, à la lumière desquels les gestionnaires peuvent être tenus de rendre compte.

Pour atteindre cet objectif, il faudra que le Budget principal des dépenses devienne plus descriptif, plus axé sur les données quantitatives et les coûts, avec insistance particulière sur les résultats mesurables escomptés, comme il est exposé au chapitre II du Supplément.

Nous avons aussi recommandé la mise au point de cours de formation intensifs à l'intention des fonctionnaires qui s'occupent du processus d'affectation des ressources et du contrôle budgétaire, non seulement dans les ministères mais aussi dans les organismes centraux, de façon que ses fonctionnaires aient effectivement des connaissances suffisantes, une conception unifiée de leur travail et un juste degré d'engagement vis-à-vis du système.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Dubois.

I think, in order to keep our proceedings in order, I will have the other two gentlemen present their statements and then we will open the meeting for questions.

Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, on a point of order. I thought I heard Mr. Dubois say in his opening statement that there were 11 recommendations and the Board had expressed agreement with 4. The English version says 10 and 3.

**Mr. Dubois:** There was an error in the statement and I changed mine with a pencil. The actual figure is 11; 4 were approved without modification and 7 with modification.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clarke. Would you gentlemen make the necessary changes in the copies that have been given to you.

Now we will have a statement on budgetary control by Mr. P. Lafferty, Executive Director. Mr. Lafferty.

**Mr. P. Lafferty (Executive Director, Executive Interchange):** Thank you, Mr. Chairman. On the subject of budgetary control we have made six recommendations. The Treasury Board Secretariat has expressed disagreement with two and only modified agreement with one.

In its simplest form, and as required by statute, budgetary control in the federal government is the matching to appropriation totals of the year-to-date expenditures plus outstanding commitments to determine the so-called "free" balance. Where the Treasury Board subdivides an appropriation into allotments, these year-to-date controls are maintained for each allotment.

At the time of Glassco the standard objects of expenditure were established as allotments within each vote, but this very high degree of control was considered to be unduly restrictive and not fully effective. In recent years allotment control has been removed, with the exception of government-wide applications of special importance such as funds provided for bilingualism and negotiated salary increases. In 1975 the Treasury Board reintroduced allotment control on all salary funds.

[Interprétation]

In order to achieve this objective, the Main Estimates will have to become more descriptive, more quantity and cost oriented with emphasis on expected measurable results as discussed in Chapter II of the Supplement.

We have also recommended that intensive training courses should be developed and made available to persons involved in resource allocation and budgetary control, not only in departments but also in central agencies to ensure adequate knowledge, a unified approach and proper commitment to the system.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubois.

Il serait peut-être plus simple de demander à entendre les deux exposés suivants avant de commencer les questions.

Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, j'en appelle au Règlement. J'ai cru entendre M. Dubois dire dans sa déclaration d'ouverture que sur 11 recommandations, le Conseil en avait approuvé quatre. Or, dans la version anglaise il s'agit de 3 sur 10.

**M. Dubois:** C'était une erreur, j'ai corrigé mon exemplaire avec un crayon. Le nombre de recommandations est de 11 dont 4 ont été approuvées sans modification et 7 avec modifications.

**Le président:** Merci, monsieur Clarke. Messieurs, vous pouvez rectifier vous-mêmes les exemplaires que vous avez reçus.

Nous allons maintenant entendre une déclaration sur le contrôle budgétaire et je donne la parole à M. P. Lafferty, directeur exécutif. Monsieur Lafferty.

**M. P. Lafferty (directeur exécutif, Programme d'échanges du personnel de direction):** Merci, monsieur le président. Nous avons fait 6 recommandations à propos du contrôle budgétaire. Le secrétariat du Conseil du Trésor en a rejeté 2 et modifié une troisième.

Dans sa forme la plus simple, et comme l'exige la loi, le contrôle budgétaire au sein de l'Administration fédérale consiste à comparer aux crédits votés les totaux des dépenses de l'année jusqu'à telle ou telle date, plus les engagements en cours, pour déterminer ce que l'on appelle le solde «libre». Lorsque le Conseil du trésor subdivise un crédit en affectations, ces contrôles visant la partie écoulée de l'année sont exercés à l'égard de chaque affectation.

À l'époque de la Commission Glassco, les articles courants de dépense étaient établis en tant qu'affectations à l'intérieur de chaque crédit, mais l'on considérait ce très haut degré de contrôle comme indûment restrictif et non pleinement efficace. Depuis quelques années, le contrôle des affectations a été supprimé, sauf dans le cas des applications visant l'ensemble des services de l'État et revêtant une importance spéciale, telle que les fonds prévus pour le bilinguisme et les hausses de traitement négociées. En 1975, le Conseil du trésor a remis en place le contrôle des affectations de tous les fonds salariaux.

*[Text]*

The allotment and commitment controls now operate only as controls of last resort intended to prevent departments from overspending their total appropriation without first obtaining supplementary authority from Parliament.

Financial reports to all levels of management, and the financial analysis and review functions which do exist, are almost exclusively focused on the determination of the "free" balance remaining in an appropriation. This preoccupation with allotment and commitment controls reflects both a desire not to exceed authorized limits as well as an attitude that managers who fail to commit or spend their authorized limit may subsequently have their authority reduced. On this point, we have observed instances where management have been specifically encouraged to ensure that all available funds are spent by the end of the year.

## • 1130

The inherent shortcoming of traditional allotment and commitment controls is that they do not monitor the rate of expenditure throughout the year to ensure that corrective action to reduce the rate of spending can be taken long before it becomes apparent in the last few months of the year that programs are running short of funds. A far more effective system of budgetary control should be based on the periodic matching of planned operational performance and planned costs with actual performance and actual costs. The analysis of variances between planned and actual results should then accomplish two purposes. First, it will monitor the rate at which resources are being consumed in relation to plans, so that corrective action can be taken as early as possible to ensure either that the rate of spending is reduced or that a future need for supplementary authority is identified earlier in the year; secondly, variance analysis will establish and maintain the accountability of managers, ensuring that funds are being spent for the purposes for which they were provided, and that planned performance is being achieved.

The elements of an effective budgetary control system are: (a) a well-conceived plan based on a clear set of objectives and expressed in terms of costs, operational and quantitative data by appropriate time periods; (b) a system of classifying accounting data to capture the costs and quantitative information on the basic activities of the department; (c) reliable financial information systems reporting actual costs and performance; and (d) qualified financial staff to analyze the information.

Generally, departmental systems have none of these elements. For this reason, we have recommended in paragraph 4.29 that

Departmental budgetary control and reporting systems need as a minimum:

... properly defined cost components and cost information so managers can be held accountable for performance;

*[Interpretation]*

Les contrôles des affectations et des engagements fonctionnent aujourd'hui uniquement à titre de contrôles de dernier ressort, dont l'objet est d'empêcher les ministères de dépenser plus que le total de leurs crédits sans obtenir au préalable une autorisation supplémentaire du Parlement.

Les rapports financiers destinés à tous les niveaux de gestion, ainsi que les services d'analyse et d'examen financiers qui existent, ont presque exclusivement pour objet la détermination du solde « libre » d'un crédit. Cette préoccupation en matière de contrôle des affectations et des engagements traduit, d'une part, une volonté de ne pas dépasser les limites budgétaires autorisées et, d'autre part, une attitude selon laquelle les gestionnaires qui n'engagent ou ne dépensent pas tous leurs fonds autorisés risquent, subseqüemment, qu'on réduise leur pouvoir. À cet égard, nous avons observé des cas où la gestion a été expressément encouragée à faire en sorte que tous les fonds disponibles sont dépensés avant la fin de l'année.

La lacune inhérente aux contrôles traditionnels des affectations et des engagements réside dans le fait que ces contrôles ne permettent pas d'exercer, tout au long de l'année, une surveillance sur le rythme des dépenses pour s'assurer que des mesures correctives visant à réduire le taux de dépenses puissent être prises longtemps avant qu'il devienne manifeste, dans les derniers mois de l'année, que les programmes vont manquer de fonds. Un système beaucoup plus efficace de contrôle budgétaire devrait se fonder sur la comparaison périodique de la performance escomptée et des coûts prévus des opérations avec la performance obtenue et les coûts réels. L'analyse des écarts entre les résultats prévus et les résultats réels devrait en l'occurrence servir à deux fins; en premier lieu, elle permettrait de surveiller le taux auquel les ressources sont consommées en regard des plans, de manière que des mesures correctives puissent être prises le plus tôt possible pour s'assurer que le taux de dépenses est réduit ou qu'un besoin ultérieur de pouvoir additionnel est établi plus tôt au cours de l'année, et en second lieu, l'analyse des écarts établira et maintiendra l'obligation, pour les gestionnaires, de rendre des comptes et de s'assurer que les fonds sont dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été affectés et que la performance prévue est effectivement atteinte.

Voici les éléments d'un système de contrôle budgétaire efficace: a) un plan bien conçu, fondé sur un ensemble d'objectifs précis et exprimés en termes de coûts, d'opérations et de données quantitatives ventilées par périodes appropriées; b) un système de classification des données comptables permettant de mettre en lumière les coûts et l'information quantitative touchant les activités fondamentales du ministère; c) des systèmes fiables d'information financière qui divulgueraient les coûts réels et la performance obtenue; et d) un personnel financier qualifié pour analyser l'information.

En général, les systèmes ministériels ne comportent aucun de ces éléments. Cela étant, nous avons recommandé au paragraphe 4.29 que:

« Les systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers des ministères exigent au minimum:

... des éléments de coûts et des renseignements sur les coûts convenablement définis, pour que les gestionnaires puissent être tenus responsables de leur rendement;

## [Texte]

- ... detailed budgets by time period in accordance with the assignment of managerial responsibility;
- ... consistency between budgeting and accounting;
- ... timely preparation and distribution of periodic financial reports; and
- ... analysis of variances between planned and actual results.

And in paragraph 4.35,

Performance indicators are needed as an integral part of departmental budgetary control and financial reporting systems in all areas that can be effectively measured.

It is our view that an effective system of budgetary control which monitors the rate at which resources are being consumed throughout the year is the most effective way of preventing responsibility centres from overspending their authorized budget limit. Some of the energy now spent maintaining commitment controls could be more productively spent emphasizing more effective techniques of budgetary control. For this reason, we have recommended in paragraph 4.17 that

Departments with appropriate systems of budgetary control and financial reporting should be required to record commitments only as necessary towards the end of the year.

It is also our view that until departments introduce effective systems of budgetary control, there is no basis for determining whether or not funds are being spent for the purposes, in terms of activities, for which they were provided. For this reason we have recommended in paragraph 4.12 that

Treasury Board should give more consideration to establishing separate allotments where significant amounts of funds are provided for purposes that are discretionary and therefore controllable by management.

The Glassco study and the presentations of the Treasury Board to this Committee in 1968 both anticipated that the reduction in the number of votes would be compensated for with a more effective use of allotment controls.

The general principles of operating good budgetary control systems have been clearly set out in the Treasury Board Guide on Financial Administration. However, few departments are adhering to these systems. Where individual responsibility centres have taken some initiative in this direction, the control information is generally retained internally and is not reported to higher levels.

In paragraph 4.38 we have recommended that:

A central agency should approve and periodically reassess departmental budgetary control and financial reporting systems to ensure their adequacy for purposes of satisfying the needs of Parliament and of the government, as well as of departments.

## [Interprétation]

- ... des budgets détaillés reliés à des périodes déterminées correspondant à l'attribution des responsabilités de gestion;
- ... des éléments budgétaires et comptables uniformes;
- ... l'établissement et la diffusion en temps voulu de rapports financiers périodiques; et
- ... l'analyse des écarts entre les résultats prévus et les résultats obtenus.

Et au paragraphe 4.35:

«Des indicateurs de rendement doivent faire partie intégrante des systèmes ministériels de contrôle budgétaire et de rapports financiers, dans tous les secteurs pouvant être réellement mesurés.»

Nous sommes d'avis qu'un système efficace de contrôle budgétaire qui permettrait de surveiller, tout au long de l'année, le rythme auquel les ressources sont consommées constitue la manière la plus sûre d'empêcher que les centres de responsabilité dépassent leur limite budgétaire autorisée. Une certaine part de l'énergie que l'on consacre présentement à l'exercice du contrôle des engagements pourrait être mieux employée à l'application de techniques plus efficaces de contrôle budgétaire. C'est pour cette raison que nous avons recommandé au paragraphe 4.17:

«Les ministères dotés de systèmes convenables de contrôle budgétaire et de rapports financiers ne devraient être tenus de consigner leurs engagements que vers la fin de l'année, s'il y a lieu.»

Nous estimons également qu'aussi longtemps que les ministères n'adopteront pas de systèmes efficaces de contrôle budgétaire, rien de fondamental ne permettra de déterminer si les fonds sont dépensés ou non pour les fins, en termes d'activités, pour lesquelles ils ont été accordés. C'est pourquoi nous avons recommandé au paragraphe 4.12:

«Le Conseil du trésor devrait établir des affectations distinctes lorsque d'importantes sommes sont prévues à des fins discrétionnaires, et, partant, soumises au contrôle des gestionnaires.»

L'étude Glassco et les exposés que le Conseil du trésor a faits à votre comité en 1968 prévoyaient que la réduction du nombre de crédits serait compensée par un emploi plus efficace des contrôles des affectations.

Les principes généraux qui régissent l'exploitation de bons systèmes de contrôle budgétaire ont été clairement établis dans le Guide d'administration financière du Conseil du trésor. Cependant, peu de ministères s'en tiennent à ces systèmes. Dans les cas où des centres de responsabilité ont pris individuellement quelques initiatives en ce sens, l'information résultant du contrôle est généralement retenue par le personnel interne, sans être transmise aux paliers supérieurs.

Au paragraphe 4.38, nous avons recommandé:

«Un organisme central devrait être chargé d'approuver et de réévaluer périodiquement les systèmes ministériels de contrôle budgétaire et de rapports financiers, pour s'assurer qu'ils sont de nature à satisfaire aux besoins du Parlement et du gouvernement, ainsi qu'à ceux des ministères.»

## [Text]

The Treasury Board has not assumed its statutory responsibility for monitoring the expenditures of departments, the management of resources, and the program results achieved. Extensive authority is delegated to deputy heads without any effective central means to make them accountable for their actions.

In paragraph 4.46 we have recommended that:

A monthly report, based on analysis of departmental budgets and expenditures and variances between them, should be prepared so that Treasury Board can take action to control overspending or to freeze excessive resources.

An approach to budgetary control that we would suggest is as follows: detailed budgets, in terms of both planned performance and costs of departmental activities and responsibility, should be prepared in support of the main estimates.

regular periodic analysis of the variances between planned and actual results would be made within departments and significant deviations would, on an exception basis, be drawn to the attention of higher levels of management.

Departmental reports and the variance analysis would be periodically forwarded to the Financial Administration Branch of the Treasury Board Secretariat for review and analysis and monitoring of corrective action, and significant deviations would, on an exception basis, be drawn to the attention of the Program Branch to be considered in resource allocation decisions.

The success of this suggested approach lies in great part on the establishment of clear and responsive relationships between the departments and the Treasury Board Secretariat, and between the Program Branch and the Financial Administration Branch of the Secretariat.

Such systems may have been tried in the past, in response to similar proposals of the Glassco Commission, and may not have realized the benefits expected. This is because of the inadequacies of the program forecast and estimates procedures, as explained by Mr. Dubois. Budgetary control can work properly only if there is a detailed and accurate basis against which managers can be held to account. Without this, budgetary control systems will continue to be only guides to departments in measuring the rate of their spending.

I will conclude this statement by making two general comments applicable to Chapters II, III and IV of the Supplement.

First, we have not made any serious criticism of the stated concepts of the resource allocation and budgetary control systems of the federal government. However, from a control perspective we are critical of almost every aspect of the way in which these concepts have been interpreted and applied in practice.

## [Interpretation]

Le Conseil du trésor n'a pas assumé sa responsabilité statutaire en ce qui touche la surveillance des dépenses des ministères, la gestion des ressources et les résultats réels des programmes. Un pouvoir considérable se trouve délégué aux sous-ministres, sans qu'il existe de moyen central efficace qui les obligerait à rendre compte de leurs actes.

Au paragraphe 4.46, nous avons recommandé:

«Il faudrait préparer un rapport mensuel fondé sur l'analyse des budgets et les dépenses des ministères, ainsi que sur les écarts, de façon que le Conseil du trésor puisse prendre des mesures pour contrôler les dépenses en trop ou pour bloquer les ressources excessives.»

Voici l'approche qu'il conviendrait d'adopter à l'égard du contrôle budgétaire. Des budgets détaillés en termes de rendement escompté et de coûts prévus des activités ministérielles, et en termes de responsabilité correspondante, devraient être préparés à l'appui du Budget principal des dépenses.

Une analyse périodique régulière des écarts entre les résultats prévus et les résultats réels s'effectuerait au sein des ministères, et les différences importantes seraient, à titre d'exceptions, signalées à l'attention des paliers supérieurs de gestion.

Les rapports et les analyses d'écarts ministériels seraient périodiquement communiqués à la Division de l'administration financière du Secrétariat du Conseil du trésor pour examen et étude, ainsi que pour la surveillance de l'application des mesures correctives, tandis que les différences importantes seraient, à titre d'exceptions, signalées à la Direction des programmes pour qu'elle en tienne compte dans ses décisions touchant l'affectation des ressources.

Dans une large mesure, le succès de cette approche dépend de l'établissement de relations claires et souples entre les ministères et le Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi qu'entre la Direction des programmes et la Division de l'administration financière du Secrétariat.

Il se peut que dans le passé de tels systèmes aient été essayés pour faire suite à des propositions analogues de la Commission Glassco, mais que l'on n'en ait pas obtenu les avantages escomptés. Cela tient aux insuffisances des modes d'établissement des prévisions de programme et d'élaboration du Budget des dépenses, comme M. Dubois l'a expliqué. Le contrôle budgétaire ne peut fonctionner de façon satisfaisante que s'il existe une base détaillée et précise permettant de tenir les gestionnaires responsables de leurs actes. Sans cette base, les systèmes de contrôle budgétaires continueront à n'être qu'un simple guide auquel les ministères se reportent lorsqu'il s'agit pour eux de mesurer le rythme de leurs dépenses.

Je terminerai ma déclaration par deux commentaires d'ordre général applicables aux Chapitres II, III et IV du Supplément.

Premièrement, nous n'avons pas formulé de critique sérieuse concernant les concepts énoncés à l'égard de l'affectation des ressources et des systèmes de contrôle budgétaire au sein des services de l'État. Néanmoins, du point de vue des contrôles, presque tous les aspects de la façon dont ces concepts ont été interprétés et appliqués dans la pratique nous paraissent blâmables.

[Texte]

Second, we have not intended to segregate our criticisms of departmental procedures from our criticisms of central procedures. The estimates and public accounts, which are the foundation of the control systems, have not set an adequate standard of control and accountability; the Treasury Board has not given control issues sufficient emphasis. As a result, many departmental managers have tended to interpret and comply with government-wide procedures in ways that minimize both the effort required on their part and the effectiveness of the intended control.

Major new and sustained initiatives will be required to overcome present deficiencies.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lafferty.

We will now turn to a statement that highlights and illustrates some of the items we have been studying, as made by Mr. J. B. McKnight, Executive Interchange.

**Mr. J. B. McKnight (Member, Executive Interchange):** Thank you, Mr. Chairman. This part of the presentation will highlight and illustrate some of the more critical weaknesses in the resource-allocation process and in budgetary control systems.

I believe you have been supplied with copies of certain material?

**The Chairman:** Yes, the Clerk is now distributing the material to the members.

**Mr. McKnight:** I refer to this as I go along and, hopefully, this material will be helpful to you in understanding some of the areas with which we are most concerned.

• 1140

A number of our examples refer to the Department of Consumer and Corporate Affairs. We are not trying to single them out for criticism, we have picked them for two reasons. One is that I was involved in a study of that department and I am more familiar with its detailed budgetary processes than with some of the others. Also, it has been identified as a representative department with one of the stronger systems of financial and management control and we picked it to illustrate the widespread existence of some of the problems we will discuss.

One of the main weaknesses in the budgetary process is the way that many departments prepare program forecasts. And if you look on page A-1, you will see a quote from the Treasury Board Program Forecasts and Estimates Manual which states that:

The detailed work of preparing submissions should be carried on at departmental headquarters or at least closely co-ordinated there so the submission is likely to be a product of unified planning.

I am sorry if I am rushing through this but I am worried about the time. It is getting on.

[Interprétation]

En second lieu, nous n'avons pas voulu séparer nos critiques visant les méthodes ministérielles de nos critiques visant les méthodes centralisées. Le Budget des dépenses et les Comptes publics, qui sont le fondement des systèmes de contrôle, n'ont pas fourni une norme adéquate de contrôle et de responsabilité; le Conseil du trésor n'a pas suffisamment insisté sur les questions de contrôle, de sorte que, dans les ministères, nombre de gestionnaires ont eu tendance à interpréter à leur manière les méthodes applicables à l'ensemble des services de l'État et à se conformer à ces méthodes d'une façon qui réduit au minimum l'effort qu'on exige d'eux et l'efficacité du contrôle que l'on souhaite.

D'importantes initiatives nouvelles et soutenues s'imposent pour combler les lacunes actuelles.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Lafferty.

Nous allons maintenant passer à une déclaration qui éclaira et illustre certaines questions que nous avons étudiées et qui va nous être faite par M. J. B. McKnight.

**M. J. B. McKnight (Membre du Programme d'échanges de personnel de direction):** Merci, monsieur le président. Dans cet exposé, j'avais l'intention de dégager et d'illustrer les faiblesses les plus graves de nos systèmes d'affectation des ressources et de contrôle budgétaire.

Je pense que vous avez distribué des exemplaires de cet exposé dans les deux langues?

**Le président:** Oui, le greffier est en train de distribuer ces documents aux députés.

**M. McKnight:** Je citerai ce document au cours de mon exposé, et j'espère qu'il vous aidera à comprendre les problèmes qui nous inquiètent le plus.

Plusieurs exemples portent sur le ministère de la Consommation et des Corporations; ce choix n'est pas une critique, mais il se justifie par deux raisons. D'une part, j'ai participé à une étude faite sur ce ministère et je connais mieux les détails de ses procédés budgétaires que ceux de certains autres. Également, on s'est aperçu que c'était l'un des ministères qui avait le système de contrôle financier et de contrôle de la gestion le plus fort et nous l'avons choisi pour illustrer des problèmes qui existent un peu partout ailleurs.

Une des faiblesses de processus d'établissement du budget réside dans la façon dont certains ministères préparent les dépenses des programmes. Si vous allez à la page A-1, vous pouvez voir une citation du Manuel du Conseil du Trésor touchant les prévisions de programmes et le budget des dépenses:

Les travaux détaillés de la préparation des présentations de documents doivent être exécutés à l'administration centrale ou, du moins, être coordonnés à ce niveau afin que les documents de présentation qui en résultent aient toutes les chances de constituer un travail résultant d'une planification unifiée.

Je m'excuse si je vais un peu vite, mais je n'ai pas beaucoup de temps.

[Text]

The Chairman: Carry on, Mr. McKnight.

Mr. McKnight: These instructions are usually not followed by departments. For example, to provide the basis for program forecast submissions to Treasury Board, Consumer and Corporate Affairs requests detailed operational plans from its five programs approximately 18 months before the budget year in question. Operational plans for each program are rolled up from low-level responsibility centers, prepared by managers, some of whom have not been formally told or who may not understand the objectives and priorities of top management.

To illustrate this point, we brought along these books which represent the operational plans for two of the five programs in the Department of Consumer and Corporate Affairs. If we had brought the rest, I would have had to stand to see over them. They illustrate the detail that these things are prepared in. A rough calculation indicates that there are over 2,000 pages contained in operational plans for the five programs. These operational plans are submitted to departmental headquarters which boils them down into this program forecast which still contains over 500 pages of detail to support requests of \$70 million.

The point here is that the preparation of such detailed information over one year before the budget year in question is really premature, considering the variables over the remaining year, and it provides an excessive amount of detail to the Treasury Board Secretariat for its review of the general levels established for funding during the budget year.

Departments justify the present approach by the amount of detail requested in program forecasts and by the binding continuity that they perceive between program forecasts and main estimates. This feeling appears to be well-founded. The standard letter that Treasury Board sent to departments following the 1976-77 program forecast review contained expenditure and man-year totals for each vote within the department and it also contained the following instructions which are quoted on page A-2:

The purpose of this letter is to advise you of the expenditure and man-year ceilings you should use in preparing your 1976-77 Main Estimates submission. The amounts are regarded by the Treasury Board as the upper limits to be observed when Main Estimates for 1976-77 are submitted.

It is pretty clear that they intend these to be the ceiling.

Page A(3) shows the Main Estimates submission for a typical program and illustrates the reaction of a department to these instructions. The calculations start with the approved ceilings as communicated by Treasury Board, which is the budgetary expenditure ceiling on this page, and increases are normally limited to actual price and wage increases since the program forecast.

It is, therefore, not surprising that departments consider the program forecast to be the main resource allocation document and concentrate all their detailed efforts, or most of the detailed efforts, on the preparation of that document.

[Interpretation]

Le président: Poursuivez, monsieur McKnight.

M. McKnight: Les ministères ne suivent habituellement pas ces instructions. Par exemple, pour obtenir la base des prévisions de programmes qu'il doit soumettre au Conseil du Trésor, le ministère de la Consommation et des Corporations demande des projets d'activités détaillés pour ses cinq programmes environ 18 mois avant l'année financière sur laquelle ils doivent porter. Les projets d'activités pour chaque programme sont déterminés à partir de centres de responsabilité assez peu élevés; ils sont préparés par des agents dont certains ont pu ne pas être informés des objectifs et des priorités de la haute direction ou peuvent ne pas les comprendre.

Pour illustrer ce point, nous avons apporté ces documents qui représentent les projets d'activités pour 2 des 5 programmes du ministère de la Consommation et des Corporations. Si nous les avions tous apportés, vous seriez obligés de vous lever pour voir par-dessus. Ils montrent bien dans quel détail on entre. En gros, disons qu'il y a environ 2,000 pages de projets d'activités pour les 5 programmes. Ces projets sont présentés à l'administration centrale du ministère où ils sont transformés en prévisions de programmes qui font quand même 500 pages de détails à l'appui des demandes de crédits de \$70 millions.

Le point qu'il faut retenir est que la préparation de projets aussi détaillés plus d'un an avant le début de l'année financière d'application est vraiment prématurée, compte tenu de tout ce qui peut survenir durant l'année en cours, et que le secrétariat du Conseil du Trésor ne peut pas considérer tous ces détails lorsque vient le moment d'établir les niveaux de financement pour l'année financière qui vient.

Les ministères essaient de se justifier en disant qu'on demande beaucoup de détails dans les prévisions de programmes et qu'il faut qu'il y ait conformité entre les prévisions des programmes tels qu'ils peuvent les concevoir et le budget principal. Leur observation semble assez juste. La lettre circulaire qu'a envoyée le Conseil du Trésor à tous les ministères après l'étude des prévisions de programmes pour 1976-1977 parlait de dépenses totales et d'années-hommes totales pour chaque crédit et donnait les instructions suivantes qui se trouvent à la page A-2:

La présente lettre a pour objet de vous faire connaître, au sujet des dépenses et des années-hommes, les plafonds que vous devrez appliquer dans votre présentation du Budget principal des dépenses pour 1976-1977. Le Conseil du Trésor considère les montants en cause comme étant des limites supérieures à respecter au moment de présenter le budget principal des dépenses pour 1976-1977.

Il est clair que ce sont là des plafonds.

On trouve à la page A-3 un modèle de présentation du budget principal pour un programme et la réaction typique d'un ministère. Les calculs partent des plafonds approuvés par le Conseil du Trésor, c'est-à-dire les plafonds des dépenses budgétaires, et les augmentations sont limitées de façon générale aux augmentations réelles de prix et de salaire depuis l'établissement des prévisions.

Il n'est pas surprenant de voir que les ministères considèrent les prévisions de programmes comme le document de base d'affectation des ressources et concentrent leurs efforts sur la préparation de ce document qu'ils veulent le plus détaillé possible.

## [Texte]

I think, because of the time, I will skip over page B-1. Some of these points have already been covered and we can discuss them in the question period, if necessary.

Page C-1 shows one of the most serious problems in the resource allocation process.

The major portions of continuing programs are not automatically subjected to a regular program review by departments, by Treasury Board or by Cabinet.

Departments are not required to justify the continuing content of A budgets, and, in fact, very few departments have the information systems in place which will allow such a justification.

I think we can best illustrate this point by turning to page C-2 which is the model for the calculation of the A budget, which is contained in the Program Forecasts and Estimates Manual. Briefly to review: the A budget is the cost of continuing government programs and therefore is by far the largest portion of nonstatutory government expenditures.

In the exhibit, the budgets of dollars and man-years for the budget year being considered are in the third and fourth columns. You can see that the calculation starts with the net current year of approved main estimates, excluding capital. The remainder of the calculation consists of various add-ons and two possible reductions.

## • 1145

Now the critical point here is that the emphasis is on justifying increases to the base of the current year's estimates rather than justifying all of the resources that are being requested. The current year's base is sort of given; that is an amount that is more or less automatically granted, and the discussion concerns the increases to that amount.

For example, copious details might be supplied for the addition of two man-years, while a starting point for the calculation of the budget, which may contain hundreds of man-years is virtually ignored. The assumption seems to be that budget levels are granted in perpetuity with the only real challenge arising when programs seek to raise their levels.

Page C-3 shows a quote from the Program Forecast and Estimates Manual directly related to this problem. I will not read the whole thing, but the last four lines state:

While the need to review programs and activities is recognized, and indeed is very basic under a system of program budgeting, the specific requirements in this regard are not covered in this manual.

Now, to the best of our knowledge, those requirements are not covered anywhere and, in fact, such detailed reviews seldom if ever take place.

## [Interprétation]

Pour sauver du temps, je vais tout de suite passer à la page B-1. Il s'agit de points qui ont déjà été mentionnés et qui pourront être repris dans les questions au besoin.

La page C-1 illustre un des problèmes les plus graves qui peuvent survenir dans le processus d'affectation des ressources.

Les ministères, le Conseil du Trésor ou le Cabinet ne font pas automatiquement un examen périodique des principaux éléments des programmes permanents.

Les ministères ne sont pas tenus de justifier les programmes permanents des budgets A et de toute façon très peu d'entre eux ont des systèmes d'information qui leur permettraient de le faire.

La meilleure façon d'illustrer ce point est de passer à la page C-2, qui donne un modèle des calculs établis pour le budget A, selon ce qui est prévu dans le Manuel du Conseil du Trésor touchant les prévisions de programmes et le budget des dépenses. Rappelons brièvement que le budget supplémentaire A représente ce qu'il en coûte pour les programmes permanents du gouvernement et contient la plus grande partie des dépenses non statutaires du gouvernement.

Dans le modèle, les montants et le nombre des années-hommes pour l'année financière d'application se trouvent aux troisième et quatrième colonnes. Nous pouvons voir que les calculs partent des montants nets du budget principal approuvé pour l'année, sauf pour ce qui est des immobilisations. Les autres montants sont des augmentations, sauf deux qui sont des réductions.

On insiste particulièrement sur la nécessité de justifier les augmentations sur la base des prévisions pour l'année courante plutôt que sur la nécessité de justifier les demandes de crédit comme tels. La base pour l'année courante est en quelque sorte accordée d'avance. C'est le montant qui a été plus ou moins concédé; les discussions portent sur les augmentations.

Par exemple, on peut donner toutes sortes de détails sur la nécessité d'ajouter deux années-hommes, tandis que la base même du calcul du budget qui peut représenter par elle-même des centaines d'années-hommes est presque ignorée. Le principe semble être que le niveau du budget doit être maintenu à perpétuité et que la difficulté survient au moment où il faut augmenter les dépenses de programme.

La page C-3 donne une citation du Manuel du Conseil du Trésor touchant les prévisions de programme et le budget des dépenses qui illustre bien ce point. Je vais vous lire seulement les dernières lignes:

On reconnaît la nécessité d'examiner les programmes et les activités; c'est essentiel dans le cadre d'un régime de budgétisation des programmes. Cependant, le présent manuel ne traite pas des exigences précises à cet égard.

A notre connaissance, ces exigences ne sont mentionnées nulle part et il est très rare qu'on examine les programmes en détail.

[Text]

The conclusion on page C-4 is inescapable:

Departmental, Treasury Board, and Cabinet officials are not adequately aware of the detailed activities, costs and results of programs.

Departments often propose new programs which have merit but for which additional funds are not available from the Treasury Board. In each case the Treasury Board may advise departments to:

... reduce a lower-priority item in favour of a new one, but this practice does not take into account the possibility that other departments and agencies have still lower priority items that ought to be discontinued.

And I think this is an important point, that this practice results in some review of continuing activities by departments but it causes a ranking of priorities within individual departments rather than within the entire activities of the government.

Operational performance measurement systems provide some details on the A base but there are a number of problems connected with the use of these systems. Perhaps we could get into these in more detail in the question period if we are requested.

Mr. MacDonald of the Treasury Board Secretariat spoke during a previous meeting of this Committee of the flexibility allowed to departments by not placing allotments on activities within programs. This freedom of departments to reallocate funds between activities reduces the accountability of departments for carrying out the activities and achieving the results presented to Treasury Board as the basis on which the funds were granted to them.

For example, page C-5 shows the approved Main Estimates for the Consumer Affairs Program. The department has presumably justified the need for an increase in the expenditures of the operations activity—which is the fourth one down—from forecast expenditures of \$14.8 million in 1975-76 to \$18 million in 1976-77. But the point is that the program is free to use that increase for any of the other activities within the program. We could have picked any page out of the estimates to illustrate this point; that the basis that funds are granted on my not always be applied to the way the funds are actually expended.

What we are trying to emphasize is that the combination of the lack of scrutiny of on-going programs, inadequacies in the information contained in budgetary submissions, and the freedom of departments to reallocate funds between activities, results in a reduction in the effectiveness of resource allocation decisions and, equally important, seriously obscures the basis of accountability for the expenditure of public funds.

Now, over to D-1. One of the most serious consequences of the premature involvement of lower-level managers in detailed budgeting is that many departments, in fact, prepare their detailed operating budgets as part of the program's forecast of main estimates exercise. As a result, detailed budgets may be unrealistic in that they do not reflect changes in circumstances such as prices, economic conditions, operating plans, or the availability of staff since the original amounts were approved. Also, operating budgets may not reflect internal or Treasury Board reduc-

[Interpretation]

La conclusion qu'on trouve à la page C-4 est absolument inévitable:

Les hauts fonctionnaires des ministères, du Conseil du Trésor et du Cabinet ne connaissent pas suffisamment le détail des activités, le prix de revient et les résultats des programmes.

Les ministères proposent souvent de nouveaux programmes qui sont souhaitables mais pour lesquels le Conseil du Trésor n'a pas prévu de fonds. Chaque fois, le Conseil du Trésor peut:

... aviser les ministères de supprimer ou de réduire une activité moins prioritaire en faveur d'une nouvelle, mais sans tenir compte que d'autres ministères et organismes peuvent avoir des activités encore moins prioritaires qu'il conviendrait de supprimer.

Il est important de souligner ici que cette pratique amène parfois une étude des activités des ministères, mais aussi entraîne l'établissement des priorités à l'intérieur des divers ministères plutôt que pour l'ensemble du gouvernement.

Les systèmes permettant de mesurer le rendement fournissent certains détails sur la base du budget A, mais l'utilisation de ces systèmes entraîne certains problèmes. Nous pourrions donner plus de détails à ce sujet au moment de la période des questions.

M. MacDonald du Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà indiqué au Comité qu'il fallait accorder une certaine souplesse au ministère et éviter d'affecter des crédits d'une façon bien précise pour des activités de programme. Cette liberté qu'ont les ministères de répartir leurs crédits entre leurs divers secteurs d'activités évite aux ministères la nécessité de rendre des comptes sur ces secteurs d'activités et sur ce qui a justifié la demande de crédit auprès du Conseil du Trésor.

La page C-5 montre le Budget principal des dépenses pour le ministère de la Consommation et des Corporations. Le ministère a pu, semble-t-il, justifier la nécessité d'augmenter les dépenses d'activités à la quatrième ligne de 14.8 millions de dollars en 1975-1976 à 18 millions de dollars en 1976-1977. Mais le fait est qu'à l'intérieur du programme les crédits peuvent être utilisés pour une autre activité. N'importe quelle page du budget aurait pu nous servir à illustrer ce point: la base sur laquelle les crédits sont accordés peut très bien ne pas s'appliquer à la façon dont ils sont dépensés en réalité.

Nous essayons de démontrer qu'un manque de surveillance concernant les programmes permanents, les erreurs qui sont contenues dans les prévisions budgétaires et la liberté qu'ont les ministères d'affecter des crédits qui leur sont consentis à des activités autres que celles qui ont été prévues résultent en un affaiblissement des décisions qui sont prises relativement à l'affectation des ressources et, ce qui est plus important, rendent plus difficile la justification des dépenses de fonds publics.

Je passe maintenant à la page D-1. Une des conséquences les plus graves de la participation prématurée des simples fonctionnaires à la préparation détaillée des budgets est que certains ministères considèrent que l'établissement de leur budget de dépenses de fonctionnement est une étape de la préparation des prévisions de programme ou du Budget principal. C'est ainsi que les budgets détaillés ne sont pas réalistes et ne reflètent pas les changements qui surviennent au niveau des prix, des conditions économiques, des projets nouveaux, du personnel qui peut être

[Texte]

tions made in submissions and, if they do, often only the totals are arbitrarily reduced and specific reductions are not identified.

I think Consumer and Corporate Affairs again illustrates this point. These operational plans represent the work plans of the various programs. However, they are not updated to reflect the actual resources granted and the effect of the reductions on the expected detailed expenditures and outputs. We found this problem to be typical of a number of the departments that we studied.

• 1150

Budget cuts are distributed somewhat arbitrarily and revised budgets are not supported by planned expenditure buildups or planned outputs and the result is that final budgets seldom resemble the detailed operational plans in these books that low-level managers submitted up to 15 months before the budget here in question. The rationale for budget cuts is often unclear to managers and they may be unsure as to what is required of them in output. The result is often a lack of commitment to operating budgets and again a reduction in the accountability for the expenditure of funds.

The last area I will cover is the comparison of budget and actual on page E-1. For effective budgetary control annual operating budgets need to be broken down into budgets for each reporting period in such a way as they can be meaningfully compared with the actual results for that period. In practice, annual budgets are often further distorted by dividing them into equal monthly budgets or into monthly budgets which are cash based. To return to page E-2, it shows a typical responsibility centre budget in which the annual budget has simply been divided by 12 to arrive at monthly budgets. Obviously expenditures do not occur evenly over the year and comparisons of expenditures with budgets like this are somewhat meaningless and certainly are distorted.

Budgets prepared on a cash basis may lead to major differences between actual and budgeted date because of processing difficulties or processing delays and payroll adjustments, travel claims and receipt of invoices.

What we are really saying here is that budgets should be prepared and actual data should be recorded on the same basis so that meaningful comparisons can be made between these two numbers and if corrective is necessary it can be taken. Right now the comparison is obscured.

To quote Paragraph 4-27 of the *Supplement*:

For managers to be responsible for variances between actual results and the plan, variances must be capable of analysis in relation to data measuring results so as to reveal the effective changes: in volume of output, in quantity of resources used, and in prices of such resources.

[Interprétation]

disponible. Les budgets de dépenses de fonctionnement peuvent aussi ne pas tenir compte des réductions imposées par les ministères eux-mêmes ou par le Conseil du Trésor; s'ils en tiennent compte bien souvent il ne s'agit que de réductions dans les totaux.

Une fois de plus, le ministère de la Consommation et des Corporations peut servir d'exemple à cet égard. Ces plans exposent les modalités d'application des programmes. Toutefois, ils ne sont pas mis à jour pour tenir compte des ressources réellement accordées et de l'effet des réductions sur les dépenses et productions prévues. Nous avons trouvé qu'il s'agissait là d'un problème type d'un bon nombre de ministères étudiés.

Les réductions de budget sont réparties de manière quelque peu arbitraire et les budgets révisés ne s'appuient pas sur des programmes de réductions ou de modification de la production; il s'ensuit que les budgets finals ressemblent rarement aux plans détaillés d'exploitation que les gestionnaires des niveaux inférieurs ont présenté 15 mois avant le budget concerné. La raison d'être des réductions de budget est souvent mal comprise des gestionnaires et il se peut qu'ils ne soient pas certains de ce qu'on leur demande de produire. Il en résulte souvent que l'on ne s'en tient pas assez rigoureusement aux budgets d'exploitation et que la responsabilité à l'égard de l'emploi des fonds est réduite.

Le dernier domaine dont je vais traiter est celui de la comparaison entre les chiffres du budget et les chiffres réels, à la page E-1. Pour que le contrôle budgétaire soit efficace, il faut subdiviser les budgets annuels d'exploitation en budgets portant sur chaque période de déclaration de telle manière qu'ils puissent être intelligemment comparés avec les chiffres réels pour cette période. En pratique, les budgets d'exploitation sont souvent déformés davantage encore par leur subdivision en budgets mensuels égaux ou en budgets mensuels de caisse. À la page E-2, on montre un budget type d'un centre de responsabilité où le budget annuel a simplement été divisé par 12 pour calculer les budgets mensuels. Or il est évident que les dépenses ne se produisent pas de façon continue pendant l'année et que toute comparaison entre les dépenses à l'aide de budgets de ce genre serait quelque peu dénuée de sens sinon fautive.

En préparant des budgets de caisse, on risque de donner lieu à des écarts importants entre les données réelles et les données prévues en raison des difficultés et des retards de traitement, des rectifications de la paie, des notes de frais et de la réception des factures.

Ce à quoi nous visons, c'est que les budgets soient préparés et que les données réelles soient enregistrées selon les mêmes critères afin qu'on puisse établir des comparaisons significatives entre ces deux chiffres; cela permettrait, s'il y a lieu, d'apporter les mesures correctives nécessaires. Actuellement, la comparaison est difficile à établir.

Qu'on me permette de citer le paragraphe 4.27 du *Supplément*:

Si l'on veut que les gestionnaires soient tenus responsables des écarts entre les résultats réels et les résultats projetés, il faut pouvoir analyser ces écarts par rapport aux données permettant d'évaluer les résultats, de façon à faire ressortir l'effet des changements selon le volume produit, la quantité des ressources utilisées et le prix de ces ressources.

## [Text]

The point here is that because budgets often do not contain expected outputs, are generally not properly updated to reflect budget cuts and changed circumstances and are often not consistent with the method of accounting, the analysis of variances between budgeted and natural expenditures and outputs is often a completely meaningless exercise. As a result, it is difficult to identify and correct unfavourable trends in expenditures and budgetary control is significantly weakened.

I would like to sum up briefly by saying that our recommendations are mainly aimed at two very broad things. The first is improving the information used in making resource allocation decisions and the second is improving parliamentary, central agency and departmental control over the expenditure of funds.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. McKnight. Gentlemen, we have had statements by Ray Dubois and by Mr. Lafferty and they have been read into the record in detail but Mr. McKnight quoted from sections of his report so I would ask if it is agreeable that the report just made be attached as an appendix to the *Minutes* of today's meeting. Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Before I open the meeting to questions, I would like to ask the Deputy Secretary of the Financial Administration Branch, Mr. Mensforth, if the Treasury Board has filed with the Clerk the responses to the eight recommendations with which they disagree and if not, when can these be tabled and made available because they would be part of our ongoing study at our next meeting?

**Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board Secretariat):** The statements for all of our qualifications or reserved agreements and our disagreements were filed with the Clerk this morning, Mr. Chairman and in translated form, too.

**The Chairman:** Thank you. I was not aware of that, so these will be available for our next meeting.

I have, gentlemen, listed as questioners Mr. Towers, Mr. Martin, Mr. Huntington, Mr. Robinson and Mr. Clarke. I am not too sure if we will get all of you in this morning. Mr. Towers is first because he did not have an opportunity to ask any questions at our last meeting.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Do I understand that this is the only meeting we will have to discuss these?

**The Chairman:** No, Mr. Robinson, we will be discussing these reports at our next meeting. I would presume at this time that there will be some response from the Treasury Board Secretariat as well at that time, but we will have questions at our next meeting on the reports that have been made this morning.

## [Interpretation]

Étant donné qu'il arrive souvent que les budgets n'indiquent pas les productions prévues, ne sont généralement pas adéquatement mis à jour pour tenir compte des réductions de budget et des modifications de la situation, et ne sont pas conformes à la méthode de comptabilité, l'analyse des écarts entre les dépenses et les productions projetées et réelles est souvent entièrement dénuée de sens. Il en résulte qu'il est difficile d'identifier et de corriger les tendances défavorables des dépenses et que le contrôle budgétaire en est considérablement affaibli.

Pour résumer, disons que nos recommandations visent essentiellement deux domaines très vastes. Le premier est l'amélioration des renseignements utilisés en vue de prendre des décisions quant à l'affectation des ressources et, le deuxième est l'amélioration du contrôle des dépenses par le Parlement, les organismes et les ministères.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur McKnight. Messieurs, vous avez entendu les déclarations de MM. Ray Dubois et Lafferty, déclarations que l'on vous a lues en entier, mais M. McKnight s'est contenté de citer certaines parties de son rapport; je vous demande donc d'accepter que ce rapport soit joint en annexe aux procès-verbaux de la réunion d'aujourd'hui. Est-ce d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Avant de passer aux questions, j'aimerais demander au secrétaire adjoint de la division de l'administration financière, M. Mensforth, si le Conseil du trésor a remis au greffier les réponses quant aux 8 recommandations au sujet desquelles le Conseil n'est pas d'accord, et dans la négative, quand ces réponses seront-elles déposées et mises à la disposition des membres, étant donné qu'elles constituent une partie de nos travaux et qu'il en sera question lors de la prochaine réunion?

**M. S. Mensforth (secrétaire-adjoint, division de l'administration financière, secrétariat du Conseil du trésor):** La formulation de toutes nos réserves ou de tous nos accords partiels et de nos désaccords a été remise au greffier ce matin, monsieur le président; elle est d'ailleurs traduite.

**Le président:** Merci. Je l'ignorais. Elle sera donc disponible pour notre prochaine réunion.

Les personnes qui désirent prendre la parole sont donc M. Towers, M. Martin, M. Huntington, M. Robinson et M. Clarke. Je ne suis pas certain que nous puissions avoir assez de temps pour les entendre tous. M. Towers ouvre le feu parce qu'il n'a pas eu l'occasion de poser de question lors de notre dernière séance.

**M. Robinson:** Monsieur le président, un rappel au Règlement.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Est-ce la seule réunion pour étudier ces rapports?

**Le président:** Non, monsieur Robinson; nous étudierons ces rapports à notre prochaine réunion. J'espère qu'à ce moment-là le secrétariat du Conseil du trésor nous aura répondu, mais nous discuterons, à notre prochaine réunion, des rapports présentés ce matin.

[Texte]

Mr. Towers.

Mr. Towers: Thank you, Mr. Chairman.

I believe this is probably one of the most exciting meetings I have ever sat in on with the Public Accounts Committee. I am sure it is music to hear these statements made by the officials of the Auditor General's Department, and all we will be waiting for is to hear our man from the Treasury Board somewhere down the road.

My first question would be to the Auditor General. In trying to sift out the grain from the chaff—because I am sure a lot of sifting will have to be done if we are going to arrive at a situation that will be acceptable to all parties concerned: the Auditor General's Department, the Public Accounts Committee, as well as the Treasury Board and ultimately the taxpayer of Canada—is it possible, or has it been done, for a department to transfer funds from one vote to another?

The Chairman: Mr. Lafferty.

Mr. Lafferty: Mr. Towers, the transfer of funds from one vote to another would have to go through a supplementary estimate. You would see it indicated as a transfer from an administration vote to an operating vote, or something like that.

Mr. Towers: I would be correct to assume then, Mr. Chairman, that it is possible to transfer funds from one account to another within a vote.

Mr. Lafferty: Within a vote. There are very few restrictions at all on transferring money within the vote.

Mr. Towers: I would be correct in assuming then that much of the problem we are having to deal with and the Auditor General is having to deal with, in the past and at the present, is with regard to the transferring of funds within votes. Correct?

Mr. Lafferty: I would put a different interpretation on the problem. The specific purposes for which the funds were approved has not been identified clearly, and a lot of discretion is permitted as to what purpose you apply the funds to. The existing vote wording does not intend to control it on the basis on activity, as you see. So the point that Mr. McKnight made is that the department may go through an exhaustive program-forecast exercise, prepare a great deal of detail as to how it spends the money, but there is no course which dictates that it must spend the money on the purposes originally stated.

Mr. Towers: Mr. Chairman, would I be correct in assuming then that a proper form of budgetary control set up within the vote would suffice for control?

Mr. Lafferty: Yes, sir.

Mr. Towers: Mr. Chairman, it is my understanding that Parliament is only asked to approve over-all expenditures. Is this correct?

The Chairman: Mr. Lafferty.

Mr. Lafferty: Parliament is asked to approve total expenditures by vote. The vote wording in the case of an operating vote will say "Departmental operations" or "Program operating expenditures", without designating or including in the vote wording any of the narrative or the details that go with it. That is by way of accessory information and there is no commitment to follow the narrative. The narrative supporting information is not part of the vote wording. Parliament is asked to approve a total amount for operating expenditures for each vote.

[Interprétation]

Monsieur Towers.

M. Towers: Merci, monsieur le président.

Je pense que c'est la réunion des comptes publics la plus intéressante auquel je m'a été donné d'assister. C'est agréable d'entendre les déclarations des fonctionnaires du bureau de l'Auditeur général; et nous sommes tous impatients d'entendre, un peu plus tard, les gens du Conseil du trésor.

Ma première question s'adresse à l'Auditeur général. En essayant de séparer le bon grain de l'ivraie, parce que je sais qu'il faudra beaucoup de tamisage pour en arriver à une situation acceptable à tous les partis intéressés; le bureau de l'Auditeur général, le Comité des comptes publics; ainsi que le Conseil du trésor et en dernier lieu les contribuables canadiens, est-ce qu'un ministère peut transférer des fonds d'un crédit à l'autre ou est-ce que ça déjà été fait?

Le président: Monsieur Lafferty.

M. Lafferty: Monsieur Towers, le transfert de fonds d'un crédit à l'autre doit se faire dans le budget supplémentaire. Il serait inscrit comme un transfert d'un crédit d'administration à un crédit de fonctionnement; ou quelque chose du genre.

M. Towers: Je peux donc en déduire, monsieur le président, qu'il est possible dans un crédit de transférer des fonds d'un compte à un autre.

M. Lafferty: Dans le même crédit. Il n'y a presque pas de restrictions au transfert de fonds au sein d'un crédit.

M. Towers: J'en déduis donc que ce que l'Auditeur général et nous avons eu et, avons à étudier c'est le transfert des fonds à l'intérieur d'un crédit. C'est bien cela?

M. Lafferty: Je l'interprète différemment. Si on n'a pas clairement identifié les raisons précises pour lesquelles ces fonds ont été adoptés, il y a beaucoup de latitude quant à leur utilisation. Voyez-vous, le libellé du crédit ne vise pas à contrôler l'utilisation. Donc la question soulevée par M. McKnight, c'est que le ministère peut préparer tout un programme de prévisions, fournir un tas de précisions sur l'utilisation de ces argents, mais rien ne les oblige à affecter ces sommes-là où ils avaient dit qu'ils le feraient.

M. Towers: Monsieur le président, est-ce que je me trompe en disant qu'une forme adéquate de contrôle budgétaire portant sur le crédit sera suffisante?

M. Lafferty: Oui.

M. Towers: Monsieur le président, je pense que l'on demande seulement au Parlement d'adopter les dépenses générales. Est-ce que c'est juste?

Le président: Monsieur Lafferty.

M. Lafferty: Le Parlement doit adopter l'ensemble des dépenses par crédit. Dans le cas d'un crédit de fonctionnement le libellé dira, «fonctionnement du ministère» ou «dépenses de fonctionnement du programme», sans inclusion dans le libellé du crédit de toute description ou détail s'y rapportant. Ces renseignements sont complémentaires, il n'y a aucune obligation de s'en tenir à la description. Les renseignements contenus dans la description ne font pas partie du libellé du crédit. Le Parlement doit adopter la somme totale des dépenses de fonctionnement pour chaque crédit.

[Text]

The Chairman: Mr. Mensforth.

• 1200

Mr. Mensforth: Can I try to help Mr. Towers?

Normally, a program has a Vote. I have worked in programs where they have three Votes. I cannot cross Votes but I state my program objectives and its activities and, then, I am divided by operating expenditures such as salary, wages that sort of thing, capital Votes for capital construction and, sometimes, grants and contributions Votes too. But I cannot move money across without the approval of Parliament.

So, to answer your question, I can move in an operating Vote within the activities of that program but I certainly cannot start spending money, that the Parliamentarian gave, say, for a conservation program, on an Indian Affairs Vote.

Mr. Towers: You are talking about two separate departments there though.

Mr. Mensforth: No, sir, I am within the same department.

Mr. Towers: Oh, I see, conservation program. I thought you were talking about the Department of the Environment.

Mr. Mensforth: Take Indian Affairs and Northern Development. They have four main programs. Administration, Indian Affairs, Northern Affairs and Conservation. I cannot move across those programs without the approval of Parliament nor, within the Conservation program, can I move through capital to operating or vice versa without the approval of Parliament. But within the Conservation program, and within that operating Vote, I can move money, say, as between National Parks and National Historic Sites.

The Chairman: I wonder, Mr. Towers, if in the interest of trying to work in all our members if you would consider this your last question and then, I will move on to Mr. Martin.

Mr. Towers: I will bow to your ruling, Mr. Chairman. I wonder if the Auditor General can assess whether a department is carrying out its individual programs in accordance with the intention of Parliament.

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think that is the theme of what we have been attempting to put across in our report at previous meetings. The Financial Administration Act requires the Auditor General to ensure that money is spent for the purposes for which it was appropriated. As Mr. Lafferty brought out, the wording of the Vote, in many cases, is very general and I think Mr. Clarke cited an example, at the last meeting, which makes it very difficult for us, and we have stated this on the record, to meet that requirement of the Financial Administration Act. Because the wording of the Vote is, in many cases, I would not like to use the word "ambiguous", so general, as, I think, Mr. Mensforth has indicated, that transfers can occur and do occur. That is really one of the principal points of Parliamentary control that we are bringing to attention, sir.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Mensforth.

M. Mensforth: Puis-je essayer d'aider M. Towers?

Habituellement, un programme reçoit un crédit. Il y a des programmes qui reçoivent 3 crédits. Je ne puis dépasser les limites fixées par les crédits, mais je puis répartir le programme selon les objectifs et les secteurs d'activités. J'obtiens donc les dépenses de fonctionnement, comme les traitements et les salaires, les dépenses en immobilisation, les projets de construction et ce genre de chose, et les subventions et les contributions. Je ne puis dépasser les limites de chaque crédit sans l'approbation du Parlement.

Pour répondre à votre question donc, je puis déplacer un crédit pour dépenses de fonctionnement à l'intérieur d'un programme, mais je ne puis dépenser les fonds que le Parlement m'a accordés pour un programme de conservation, par exemple, sous un crédit du ministère des Affaires indiennes.

M. Towers: Ce sont deux ministères différents dans ce cas.

M. Mensforth: Non, c'est à l'intérieur du même ministère.

M. Towers: Je vois. Lorsque vous avez parlé de programme de conservation, j'ai pensé que c'était le ministère de l'Environnement qui était en cause.

M. Mensforth: Prenez le cas du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il y a 4 programmes principaux: l'administration, les affaires indiennes, les affaires du Nord et la conservation. Je ne puis dépasser les limites de ces programmes sans l'approbation du Parlement ni même, à l'intérieur d'un même programme du crédit pour les dépenses en immobilisations au crédit pour les dépenses de fonctionnement ou vice versa. Je puis seulement, à l'intérieur du programme, prendre le cas du programme de conservation, passer de conservation et à l'intérieur du crédit pour les dépenses de fonctionnement, transférer des fonds du secteur d'activité des parcs nationaux à celui des sites historiques.

Le président: Si vous le voulez bien, monsieur Towers, ce sera votre dernière question. Tous les membres du Comité doivent participer. Ce sera au tour de M. Martin après vous.

M. Towers: J'accepte votre décision, monsieur le président. Je me demande si l'Auditeur général peut vraiment déterminer si un ministère mène ses divers programmes conformément à l'intention initiale du Parlement à leur égard.

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: C'est justement le thème que nous avons essayé de faire valoir dans notre rapport au cours des séances précédentes. La Loi sur l'administration financière requiert de l'auditeur général qu'il s'assure que les fonds publics sont dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été accordés. Comme M. Lafferty l'a souligné, l'explication des crédits dans bien des cas est assez générale. À la dernière séance, M. Clarke a d'ailleurs donné un exemple du genre de difficultés auxquelles nous devons faire face lorsque nous voulons nous acquitter de cette responsabilité que nous confie la Loi sur l'administration financière. Le fait que l'explication des crédits est sinon « ambiguë » du moins, générale, comme M. Mensforth, je pense, l'a souligné tout à l'heure, permet des transferts et il y en a qui se produisent. C'est un des principaux points que nous essayons de faire valoir au sujet du contrôle des dépenses par le Parlement.

[Texte]

The Chairman: Thank you, Mr. Martin.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I wonder, just as a point of information, about this document that has just been handed to us, called, the *Report of the Auditor General Financial Management Control Study*, Tier II, which, I gather, is being put out by the Treasury Board. Are the recommendations dealt with in that Report synonymous with the recommendations referred to this morning by Mr. Dubois and Mr. Lafferty?

The Chairman: Mr. Mensforth.

Mr. Mensforth: Yes, they are.

Mr. Martin: So the number of disagreements and modified agreements, as read out this morning, would tie in presumably with what is in this report we have just been given?

The Chairman: Mr. Mensforth.

Mr. Mensforth: Yes, sir, but you have everything there for the whole report, not just the chapter that has been dealt with this morning.

Mr. Martin: Yes. What I am just trying to pin down, are we quite clear, or is the Auditor General quite clear, that there is complete agreement on the areas where disagreement exists in terms of the recommendations?

The Chairman: I think, Mr. Martin, that, as you are aware, this information just now has been made available to us, as well as to the Auditor General.

Mr. Martin: Yes.

The Chairman: And this would be the basis of questions at our next meeting. If it is agreed, we will attach this as an appendix to our *Minutes* of today's meeting. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: And in addition, then, gentlemen, we will circulate this Report also to other members of the Committee who are not present with us this morning. This will be part of the questioning at Thursday's meeting, Mr. Martin.

Mr. Martin: What I was just trying to establish, Mr. Chairman, was that I think we are in accord at least about those areas where the Treasury Board are either agreeing with modification or disagreeing with the recommendations in the study.

The Chairman: Mr. Mensforth.

Mr. Robinson: I wonder, just before he answers that, on a point of order...

The Chairman: Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Could Mr. Mensforth indicate to us what portions of this document pertain to the other documents that were presented to us today by Mr. Dubois and Mr. Lafferty?

The Chairman: Mr. Mensforth.

[Interprétation]

Le président: Je vous remercie, Monsieur Martin.

M. Martin: Monsieur le président, je voudrais avoir quelques renseignements au sujet de ce document qu'on nous a remis et qui s'intitule: *Rapport de l'auditeur général, Étude de la gestion et du contrôle financier*—Partie II. Je suppose que c'est le Conseil du Trésor qui l'a préparé. Les recommandations qui se trouvent dans ce rapport sont-elles les mêmes que celles qu'ont mentionnées ce matin MM. Dubois et Lafferty?

Le président: Monsieur Mensforth.

M. Mensforth: Oui.

M. Martin: Les refus et les acceptations sous réserve qui ont été lus ce matin sont donc conformes à ceux qui se trouvent dans ce rapport?

Le président: Monsieur Mensforth.

M. Mensforth: Oui, mais c'est pour tout le rapport et non pas seulement pour le chapitre dont il a été question ce matin.

M. Martin: Je veux être sûr que chacun sait quelles recommandations ont été rejetées.

Le président: Vous nierez pas, monsieur Martin, que ce document vient de nous être remis, à nous ainsi qu'à l'Auditeur général.

M. Martin: Je comprends.

Le président: Vous pourriez poser votre question lors de la prochaine séance. Le Comité est-il d'accord pour que ce document soit annexé au compte rendu des délibérations de la séance d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Avec votre permission également, nous pourrions remettre un exemplaire du rapport aux membres du Comité qui ne sont pas ici ce matin. Quant à votre question, elle pourrait être reprise jeudi, monsieur Martin.

M. Martin: J'essaie simplement de déterminer si nous savons quelles sont les recommandations que le Conseil du Trésor accepte avec certaines réserves ou rejette.

Le président: Monsieur Mensforth.

M. Robinson: Auparavant, je veux invoquer le Règlement...

Le président: Monsieur Robinson.

M. Robinson: M. Mensforth peut-il nous dire quelles sont les parties du présent rapport qui ont trait aux documents que nous ont présentés ce matin MM. Dubois et Lafferty?

Lr président: Monsieur Mensforth.

[Text]

**Mr. Mensforth:** I can answer both questions.

On the first question by Mr. Martin, we had two meetings with the Auditor General and his staff and we went through each of these recommendations one by one and explained either our total agreement or—the words you do not like—qualified agreement, or disagreement.

To answer Mr. Robinson's question, in the batch that you have been given this morning I have given you seven qualified agreements on the two chapters that we have discussed here this morning. They are Paragraph 10.9 on the Communication of Government . . .

**Mr. Martin:** Sir, in view of the fact that this is on my time, I think it . . .

**Mr. Mensforth:** I am sorry.

**Mr. Martin:** Do we need that detail now?

**Mr. Robinson:** I would like to know what proportion of this is germane to the documents we have before us this morning, that is all. But you can take that time off mine.

**An hon. Member:** You Liberals try to get along.

**Mr. Robinson:** We always do.

**The Chairman:** Mr. Mensforth, could you respond to that?

**Mr. Mensforth:** Yes, indeed. This morning: 10.9, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16 and 10.19 are qualifications, and I believe 10.20 and 10.21 are disagreements.

**Mr. Martin:** To complete that, how many of the ones that were covered this morning by the other two would be complete agreement?

**Mr. Robinson:** You are on your own time now.

**Mr. Mensforth:** Seven, sir.

**Mr. Martin:** So the summary is seven, complete agreement?

**Mr. Mensforth:** Yes.

**Mr. Martin:** How many modified agreements?

**Mr. Mensforth:** Seven qualified and two disagreement.

**The Chairman:** Seven are qualified agreements. Would you explain that a little more in depth, Mr. Mensforth.

**Mr. Robinson:** Seven are in complete agreement or qualified agreement?

This is on my time now, I guess, Mr. Chairman.

**Mr. Martin:** I am keeping some notes.

**Mr. Mensforth:** We are discussing this morning 17 recommendations and they run from paragraph 10.9 to I believe paragraph 10.25 of Chapter X of the Auditor General's report. We disagree with two of those; we have qualified agreement with . . .

[Interpretation]

**M. Mensforth:** Je peux répondre aux 2 questions.

En ce qui concerne la première question de M. Martin, nous avons eu 2 réunions avec l'Auditeur général et ses adjoints et nous avons passé en revue ses recommandations une par une et avons exprimé soit notre accord total soit—et ce sont les mots que vous n'aimez pas—notre accord nuancé, ou encore notre désaccord.

Pour répondre à la question de M. Robinson, dans le lot que je vous ai remis ce matin, on compte 7 accords nuancés concernant les 2 chapitres que nous avons discutés ici ce matin. Il s'agit du paragraphe 19 sur la communication des objectifs du gouvernement.

**M. Martin:** Étant donné qu'il s'agit de mon temps de parole, je pense que . . .

**M. Mensforth:** Excusez-moi.

**M. Martin:** Avons-nous besoin de tous ces détails maintenant?

**M. Robinson:** J'aimerais savoir quelle proportion concerne directement les documents que nous étudions ce matin, c'est tout. Mais vous pouvez déduire cela de mon temps.

**Une voix:** Vous autres Libéraux réussissez toujours à vous arranger.

**M. Robinson:** Oui, toujours.

**Le président:** Monsieur Mensforth, pourriez-vous répondre à cela?

**M. Mensforth:** Oui, certainement. Ce matin: 10.9, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16 et 10.19 sont acceptés conditionnellement et les paragraphes 10.20 et 10.21 sont rejetés, je crois.

**M. Martin:** Parmi les autres paragraphes couverts ce matin, combien des accords sans réserve?

**M. Robinson:** Vous commencez votre propre temps de parole, maintenant.

**M. Mensforth:** Sept, monsieur.

**M. Martin:** Si bien que vous êtes entièrement d'accord sur 7 points?

**M. Mensforth:** Oui.

**M. Martin:** Combien d'accords nuancés?

**M. Mensforth:** Sept acceptations conditionnelles et 2 désaccords.

**Le président:** Sept sont acceptés avec réserves. Pourriez-vous nous expliquer cela plus en détail, monsieur Mensforth?

**M. Robinson:** Sept sont acceptés ou acceptés avec réserves?

Déduisez cela de mon temps de parole, monsieur le président.

**M. Martin:** Je prends des notes.

**M. Mensforth:** Nous traitons ce matin de 17 recommandations qui vont du paragraphe 10.9 au paragraphe 10.25 du chapitre 10 du Rapport de l'Auditeur général. Nous sommes en désaccord avec 2 de ces paragraphes; nous exprimons un accord conditionnel avec . . .

[Texte]

**Mr. Robinson:** Seven.

**Mr. Mensforth:** ... eight, sir, and full agreement with seven.

**Mr. Robinson:** Well, is it correct that the first list you gave us were the ones that you agreed with?

**Mr. Mensforth:** The very first list was the one on the subject of the estimates in the public accounts.

**Mr. Robinson:** When you said 10.9, 10.12 etc., you were talking about qualified ones?

**Mr. Mensforth:** Those are the qualified.

**Mr. Robinson:** You only gave us seven; you are telling us now there are eight.

**Mr. Mensforth:** 10.25 should be added.

**Mr. Martin:** How many more meetings remain to discuss this report?

**The Chairman:** We were going to discuss this report at our next meeting as well as raise questions concerning the statements made this morning. We were providing you with this information literally, Mr. Martin, for your next meeting.

**Mr. Martin:** I would just like to ask two very general questions about these three figures you have given us.

In terms of the recommendations in which you agree, of which there are seven, when do you see those, from a practical point of view, being implemented?

**The Chairman:** Mr. Mensforth.

**Mr. Robinson:** I would be glad to report—never.

**Mr. Mensforth:** On many of those recommendations the actual policy is established now. The guide to financial administration was published in September of 1973. I think the difficulty here is that the actual study started in 1974 and, when you are dealing with a thing the size of the federal government, changes do not happen overnight.

The answer to your question is as soon as we can implement them.

**Mr. Martin:** Is one of those agreed areas—and I presume it is, in view of the words of the President of the Treasury Board, and I would like confirmation of this—that the Treasury Board will assume responsibility for the co-ordination of format, rules and regulations relating to the preparation of estimates, public accounts and financial reporting?

**Mr. Mensforth:** The answer to your question, Mr. Martin, is, yes.

• 1210

**Mr. Martin:** So there is no disagreement in that area.

**Mr. Mensforth:** No, sir.

**Mr. Martin:** Is one of the areas of disagreement this matter of the appointment of a chief financial officer?

[Interprétation]

**M. Robinson:** Sept.

**M. Mensforth:** Non, 8, et nous sommes entièrement d'accord avec 7.

**M. Robinson:** Est-il exact que la première liste de paragraphes contient ceux avec lesquels vous êtes d'accord?

**M. Mensforth:** La toute première liste portait sur les prévisions dans les Comptes publics.

**M. Robinson:** Lorsque vous disiez 10.9, 10.12, etc., parliez-vous là des paragraphes sur lesquels vous exprimez un accord conditionnel?

**M. Mensforth:** Oui.

**M. Robinson:** Vous n'avez cité que 7 paragraphes et maintenant vous nous dites qu'il y en a 8.

**M. Mensforth:** Il faut ajouter le paragraphe 10.25.

**M. Martin:** Combien nous reste-t-il de séances pour étudier ce rapport?

**Le président:** Nous allons traiter de ce rapport lors de notre prochaine séance, et y poser des questions concernant les déclarations faites ce matin. Nous vous communiquerons ces informations afin que vous puissiez vous en servir lors de la prochaine séance.

**M. Martin:** J'aimerais poser 2 questions très générales sur les 3 chiffres que vous nous avez donnés.

En ce qui concerne les recommandations avec lesquelles vous êtes d'accord, qui sont au nombre de 7, quand pensez-vous les mettre en œuvre sur le plan pratique?

**Le président:** Monsieur Mensforth.

**M. Robinson:** J'aimerais beaucoup répondre: jamais.

**M. Mensforth:** Dans le cas d'un grand nombre de ces recommandations, nous avons déjà décidé de la politique à suivre. Le guide de l'administration financière a été publié en septembre 1973. Je pense que la difficulté réside dans le fait que l'étude effective a commencé en 1974, et lorsqu'on traite d'une question aussi complexe que le gouvernement fédéral, on ne peut apporter de changements du jour au lendemain.

La réponse à votre question est: aussi tôt que possible.

**M. Martin:** L'un des domaines d'accords est-il—je pense que oui, vu ce qu'a dit le président du Conseil du Trésor, mais j'aimerais confirmation—que le Conseil du Trésor assumera la responsabilité de la coordination de la forme et des règles à suivre dans l'établissement du budget, des comptes publics et des rapports financiers?

**M. Mensforth:** Monsieur Martin, à votre question, je réponderai oui.

**M. Martin:** Il n'y a donc pas de désaccord à cet égard.

**M. Mensforth:** Non, monsieur.

**M. Martin:** Ce serait donc la nomination d'un agent financier en chef que vous désapprouveriez?

[Text]

**Mr. Mensforth:** Not to my mind, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Where does it fall in those three sets of figures?

**Mr. Mensforth:** Paragraph 10.40 is where that recommendation is contained. We have listed that as one of the paragraphs where we are in full agreement with this report.

**Mr. Martin:** You are in full agreement with the concept of the appointment of a chief financial officer.

**Mr. Mensforth:** We are in full agreement with the idea of one central agency of the federal government being responsible for these duties.

**Mr. Martin:** There is an element of difference there, I think, that is important. Perhaps it could be explored at a later time.

In the disagreement, there are only two areas of complete disagreement. Just very briefly, they are which two?

**Mr. Mensforth:** They are paragraphs 10.20, which speaks about allotment control and paragraph 10.21 which speaks about commitment control.

**Mr. Martin:** In the areas of the qualified agreements, how close would you say, from your purview of it, you are to full agreement? Are you closer to disagreement or closer to agreement in those areas?

**Mr. Mensforth:** I would refer you back to Mr. Chrétien's opening statement where he spoke of the meetings that we had with the Auditor General and his representatives. He said we were very close, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** To agreement.

**Mr. Mensforth:** Yes. It is a question of semantics in many of them.

**The Chairman:** Your last question, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** I have no further questions at the moment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Well, it is rather a large area to get into with the input we have had so far, Mr. Chairman.

One document I have come across that crystalizes in my mind the lack of control that exists from the initiation through the budget, through to the supplementary estimates, is a document that has been given to members of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates by the Clerk of the Committee. It covers \$1 items that are transferred from one vote to another.

I have gone down through this document with quite a bit of detail and concern. I would like to suggest that perhaps this document be appended to the minutes of this meeting as an example of the different use to which moneys are put. True enough they have the approval of Parliament through the voting on the supplementary estimates but there is a time limit on that.

[Interpretation]

**M. Mensforth:** A mon avis, ce n'est pas le cas, monsieur Martin.

**M. Martin:** Mais de quel numéro de paragraphe s'agit-il?

**M. Mensforth:** Cette recommandation figure au Paragraphe 10.40. Nous avons indiqué que nous souscrivons entièrement à ce paragraphe.

**M. Martin:** Vous souscrivez donc entièrement à la proposition de nommer un agent financier en chef.

**M. Mensforth:** Nous sommes tenants d'un organisme central du gouvernement fédéral qui assumerait ces responsabilités.

**M. Martin:** Il y a une nuance ici. J'estime qu'elles est importante. Mais nous pourrions peut-être y revenir plus tard.

Il n'y a que deux éléments que vous rejetez d'emblée. Pourriez-vous nous dire brièvement quels ils sont?

**M. Mensforth:** Nous ne souscrivons pas au Paragraphe 10.20 qui traite de l'emploi des affectations et au Paragraphe 10.21 où il est question de la comptabilisation des engagements.

**M. Martin:** Là où il existe des points de litige, diriez-vous qu'il s'en faut de beaucoup pour que le consensus s'établisse? Un accord sur ces éléments est-il hors de question?

**M. Mensforth:** Je vous demanderai de vous reporter à la déclaration préliminaire de M. Chrétien qui mentionne les réunions que nous avons eues avec l'Auditeur général et ses représentants. Monsieur Martin, il a clairement indiqué que nos positions étaient assez rapprochées.

**M. Martin:** Donc qu'un accord est en vue.

**M. Mensforth:** Oui. Dans beaucoup de cas, c'est une question de vocabulaire.

**Le président:** Monsieur Martin, ce sera votre dernière question.

**M. Martin:** C'est tout pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Très bien. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Eh bien, la tâche est énorme, surtout si l'on considère le peu de renseignements qu'on nous a communiqués jusqu'à présent.

Un document m'a convaincu d'un manque flagrant de contrôle, dès le départ, dans la préparation des prévisions budgétaires et dans la préparation du budget supplémentaire: il s'agit d'un document que le greffier du Comité permanent des Prévisions budgétaires a distribué aux membres de ce Comité. Il y est question des postes à \$1 qui prévoient le virement d'une somme d'un crédit à l'autre.

J'ai bien examiné ce document dans ses moindres détails et je propose que ce document figure à l'annexe du compte rendu de la séance d'aujourd'hui, car il indique l'usage très divers que l'on fait des deniers publics. Certes, on obtient l'approbation du Parlement qui adopte le budget supplémentaire, mais on y impose un délai.

## [Texte]

I noticed that we have voted, for instance, in Vote 5, External Affairs, \$29,007,500.

Funds are available due to a delay in the acquisition of a site for a new Chancery in Washington.

Yet, this money goes over and is put to other operating needs. All the way down through here there are millions of dollars that are voted for capital needs that have not come about. The departments then work around and use this vote for other uses entirely out of the context which was originally put to parliament.

To me it is a document that does not speak well of the quality of budgeting, the quality of allocation and the general control that exists from beginning to end.

• 1215

You find, coming down into this book here that we get this, a very important book, on top of the previous book on estimates. The member of parliament is busy with commitments, speeches, correspondence, speeches out in the riding, meeting delegations and so on and so forth, and we have a period—I do not know what it is—of 28 days I think in which to examine supplementary estimates. I find in looking at this one document that has been submitted by the Clerk on the committee of miscellaneous estimates an unbelievable dislocation of original intent. I do not think this should exist. I do not think this type of re-arrangement of funds should exist at all.

I think it is a piece of work that would be a very valuable appendix to the minutes of this meeting if the rest of the Committee would agree that it be tabled.

**Mr. Robinson:** For what purpose?

**The Chairman:** For information, is that the idea?

**Mr. Huntington:** I could read it in. I can read \$6,900,000 available due to unforeseen delays in construction projects, and I can read the new uses that that money is being put to. Here we voted money for capital expenditure and then we are asked in a 28-day period, attendance being difficult at committees and so on and so forth, to say there has been a delay in the use of this \$7 million. We want to use it over here to provide increased costs for managing properties and for escalation clauses in leases.

I think this document shows where there is a complete lack of control by Parliament in the original votes and in the original estimates that are given to us to approve. To me it shows the breakdown that we are trying to get at right here.

**The Chairman:** Is there any disagreement to tabling it as an appendix? Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I do not really think it should be tabled as an appendix. I think any illustration Mr. Huntington wishes to draw from it he can read into the record.

**Mr. Huntington:** I can certainly do that. First of all, the \$1 items which authorize transfers from one vote to another—there are 27 items we are being asked to consider in the supplementary estimates. External Affairs I have already mentioned, \$2,886,000—funds available due to a delay in the acquisition of a site for the new chancery in Washington. They are to provide a shortage of \$2 million resulting from foreign currency revaluations, increased inflation rates abroad. Second, to cover tenant services, \$461,000 for headquarters buildings in Ottawa for accommodation in

## [Interprétation]

Je remarque que nous avons adopté le Crédit 5, Affaires extérieures, \$29,007,500.

Les fonds sont disponibles en raison d'un retard dans l'acquisition d'un terrain où sera érigée la nouvelle chancellerie à Washington.

Mais cette somme est appliquée à d'autres dépenses de fonctionnement. Et ainsi de suite, car on approuve la dépense de millions de dollars pour des projets d'équipement qui ne sont pas encore réalisés. Plus tard, les ministères utilisent ces sommes à d'autres fins, à des fins très différentes que celles qui ont été approuvées par le Parlement au départ.

A mon avis, ce document n'est pas très flatteur à l'égard de la qualité de la préparation du budget, de la qualité des affectations et de l'ensemble du contrôle depuis les premières étapes.

Vous remarquerez qu'en plus de l'ancien livre sur le budget, on publie ce livre-ci qui est un livre très important. Un député est un homme très occupé; il s'occupe des comités, de discours, de correspondance, de discours dans sa circonscription, il accueille des délégations etc. et nous n'avons que 28 jours pour étudier le budget supplémentaire. Ayant étudié ce document distribué par le greffier du Comité des prévisions budgétaires en général, je constate qu'il y a eu une transformation incroyable des objectifs initiaux. Ceci ne devrait pas arriver. Je ne pense pas qu'on devrait changer ainsi les fonds d'affectation.

Je pense que ce document est fort utile et qu'il devrait être imprimé en appendice au procès verbal de cette réunion, si le Comité est d'accord.

**M. Robinson:** A quelle fin?

**Le président:** A titre d'information, c'est cela?

**M. Huntington:** Je pourrais le lire. Je constate que \$6,9 millions sont disponibles en raison de délais imprévus dans des projets de construction, et je constate également que ces fonds seront utilisés à des fins différentes. Nous avons voté des crédits pour les dépenses en capital et ensuite on nous donne 28 jours en comité et on vient nous dire qu'on a retardé l'utilisation de ces \$7 millions. On veut plutôt s'en servir à d'autres fins comme payer l'augmentation des coûts d'administration et des taux.

Je pense que ce document démontre que le Parlement n'a aucun contrôle sur les crédits initiaux ou sur le budget qu'on nous demande de voter. Il me semble nous donner la ventilation que nous essayons d'obtenir ici.

**Le président:** Y a-t-il des objections à l'impression en appendice de ce document? Monsieur Robinson.

**Mr. Robinson:** Je ne pense pas qu'on devrait l'imprimer en appendice. Je pense que si M. Huntington veut en citer des exemples, il peut le faire.

**M. Huntington:** Bien sûr. Tout d'abord, les postes de \$1 qui autorisent des transferts d'un crédit à un autre... Il y a 27 postes qu'on nous demande d'étudier dans le budget supplémentaire. J'ai déjà parlé des Affaires extérieures: \$2,886,000 sont disponibles en raison d'un retard dans l'acquisition d'un site pour la nouvelle chancellerie à Washington. Ces fonds combleront un déficit de \$2 millions provoqué par des révaluations de devises étrangères, et des hausses des taux d'inflation à l'étranger. Deuxièmement, on utilisera \$461,000 pour la location des édifices du

[Text]

Britain. Third, meeting operating costs, \$186,000 of the long-range accommodation program of the department. There is a vote that was for a capital expenditure being used for other than that, that we are being asked to approve in a 28-day period.

There is another vote—I will just go down through here. Source of funds for Vote 5b, to authorize the transfer of this vote of \$13 million less \$1. Explanation—additional funds are required to provide \$11 million for the 1975-76 expenditures in the long-range patrol aircraft project which are not provided in Main Estimates. Why were they not provided in Main Estimates?

To provide \$2 million for the procurement of capital commodities required in support of the '76 Olympics. Source of funds, Vote 1: \$13 million less \$1. Funds are available as the result of economies effected in the operation and maintenance activities within the program.

What economies? Why were those economies available after we voted some \$13 million less \$1? Is it a manpower re-arrangement? What has changed? What was wrong in the original allocation of those funds? What was the short-fall in planning?

**The Chairman:** Mr. Martin.

**Mr. Martin:** On a point of order, Mr. Chairman, I think the kind of example that is being given us is one that I am sure any member attending any estimates committee meeting could come up with. I am wondering, from the example Mr. Huntington is putting forward, if the germane thing is really not whether the recommendations we are looking at from the Auditor General would tend to cover that particular problem if they were implemented.

**Mr. Huntington:** That is exactly the reason. These are examples that these recommendations, the recommendations we have been discussing in this meeting, would cover and prevent in the future, I would hope, if we could get agreement with Treasury Board.

• 1220

Mr. Chairman, it appears there is not consent for that. Nevertheless, I think there is enough of this document on the record to indicate the changing use of funds which were originally voted. To me, that comes right back to allocation, planning, lack of detail, and the inability of parliamentarians to examine the original votes.

Do I have time?

**The Chairman:** Yes. We have Mr. Robinson and Mr. Clarke yet; and we would hope to adjourn around 12.30 p.m.

**Mr. Huntington:** At last Thursday's committee meeting, the Committee was given the impression by the Secretary of the Treasury Board that performance measurement systems were being used widely throughout the public service. Today we have had the Auditor General and his staff give us, I think, quite explicit opposite views. I would have to conclude, Mr. Chairman, that the Auditor General's staff have given great thought to this and their statements are quite exciting, as expressed by Mr. Towers. Could we ask the Treasury Board considers these conclusions to be correct? If not, what is the explanation?

[Interpretation]

quartier général à Ottawa au lieu de logements en Grande-Bretagne. Troisièmement, \$186,000 pour les coûts de fonctionnement du programme de logements à long terme du ministère. Voilà un des crédits déjà voté pour les dépenses en capital et qui sera utilisé à d'autres fins et qu'on nous demande d'approuver dans une période de 28 jours.

Il y a un autre crédit que je vais citer. La source des fonds pour le crédit 5b, pour autoriser le transfert de ce crédit de \$13 millions moins \$1. Explication: des fonds supplémentaires sont nécessaires afin de fournir \$11 millions pour les dépenses de 1975-1976 pour le projet d'avions patrouilleurs à longue autonomie, car ces fonds ne sont pas prévus dans le budget principal. Pourquoi pas?

Pour fournir \$2 millions pour l'acquisition de capitaux nécessaires pour financer les Jeux olympiques de 1976. Source des fonds, crédit 1: \$13 millions moins \$1. Les fonds sont disponibles en raison des économies effectuées au niveau des activités d'entretien et de fonctionnement de ce programme.

Quelles économies? Pourquoi sont-elles disponibles après qu'on a voté \$13 millions moins \$1? S'agit-il d'un transfert de la main-d'œuvre? Qu'est-ce qui s'est passé? Quelle était l'erreur dans l'affectation initiale de ces fonds?

**Le président:** Monsieur Martin.

**M. Martin:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je pense que tout membre qui assiste aux réunions du Comité des prévision pourrait trouver le genre d'exemple que M. Huntington vient de citer. Il me semble que ce qui est pertinent, c'est de savoir si l'adoption des recommandations de l'Auditeur général résoudrait ce genre de problème.

**M. Huntington:** C'est exact. Les recommandations dont nous discutons dans ce Comité s'appliqueraient à de tels exemples et résoudraient le problème, si nous pourrions avoir l'accord du Conseil du Trésor.

Monsieur le président, il semble qu'on n'ait pas l'autorisation de faire cela. Néanmoins, ce document indique bien le changement dans l'affectation de sommes qui avaient été à l'origine affectées à d'autres fins. Cela me porte immédiatement à songer à l'affectation, à la planification, à la pénurie de détails et à l'impossibilité pour les parlementaires d'examiner les crédits originaux.

Ai-je le temps?

**Le président:** Oui. Il reste encore M. Robinson et M. Clarke et nous aimerions ajourner vers 12 h 30.

**M. Huntington:** Lors de la réunion de jeudi dernier, le secrétaire du Conseil du Trésor a laissé entendre au Comité que les systèmes d'évaluation au rendement sont très répandus dans la Fonction publique. Aujourd'hui l'Auditeur général et son personnel nous ont fourni une opinion tout à fait contraire. Je conclus en disant, monsieur le président, que le personnel du bureau de l'Auditeur général ont longuement examiné cette question et que leur déclaration était très intéressante, comme l'a dit M. Towers. Est-ce que le Conseil du Trésor considère que ces conclusions sont exactes? Dans la négative, quelle en serait l'explication.

[Texte]

The Chairman: Mr. Dubois.

Mr. Dubois: Thank you, Mr. Chairman. Our comments are tied into different observations we made during the FMCS study. While we do not discuss the percentage as such, because this would require a specific inventory as to exactly what percentage of the human resources are controlled by OPMS, one observation we did make within departments is that included within that percentage are areas that have yet to be smoothed out, as far as operational performance measurement systems are concerned. For instance, in the Department of Consumer and Corporate Affairs, while the department uses OPMS data in its program forecast presentation for some of its field operations, this is submitted mostly to financial administration officers. The basic system at the time of our study was far from being agreed to by operations people; they flatly refused to accept the system. In addition, in many cases we have observed that the OPMS systems do not tie in properly with the books of accounts. They do not flow into a cost-accounting type of information which we can use in budgetary control. They are mostly statistical data used parallel to budgetary control, but not included within.

In addition to this, the OPM approach is to use the present basis of operations or activities as a basis for development of the system. It also includes within its calculations all inefficiencies that exist presently. It does not take into account a work measurement exercise where there would be a possibility of developing work standards. It takes what exists presently and works on that, expecting that people will improve on their efficiency as the years go by. In our opinion, this is unfair to the good manager who is running a very tight ship, because he will have very severe difficulties in future years showing a proper improvement in the efficiency of his operations, which are already efficient. In other cases where the departments' activities have been worked on at perhaps 50 per cent efficiency, it would be relatively easy for the operating manager to show a substantial increase in efficiency in future years without any major effort on his part. So unless OPMS is sort of pushed a little further, we believe it is presently insufficient for a proper budgetary control.

The Chairman: I have to turn to Mr. Robinson at this time, followed by Mr. Clarke.

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I guess I do not really have much time left.

The Chairman: We try not to watch the clock all that closely but it has crept up on us, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I have a question for Mr. Dubois. I note that on page 2 of his statement he refers to paragraph 3.15 of the Supplement which states:

• 1225

... Program Forecasts submitted to the Treasury Board Secretariat often reflect an aggregation of the current objectives of individual managers rather than a unified response to objectives of the government or of senior departmental management. Managers tend to exert upward pressure on expenditure levels. Without

[Interprétation]

Le président: Monsieur Dubois.

M. Dubois: Merci, monsieur le président. Nos commentaires sont reliés à diverses observations que nous avons faites pendant l'étude de la gestion et du contrôle financiers. Bien qu'il ne soit pas question du pourcentage comme tel, puisqu'il faudrait alors établir exactement le pourcentage des ressources humaines qui sont contrôlées par le système de mesure de la performance des opérations (SMPO), nous avons observé au sein des ministères que ce pourcentage comprend des domaines qu'il faudra encore mettre au point, du moins en ce qui concerne le système de mesure de la performance des opérations. Par exemple, bien que le ministère de la Consommation et des Corporations utilise les données du SMPO dans le cadre de certaines de ses activités, ce sont surtout les préposés à l'administration financière qui examinent la question. Au moment où nous avons effectué notre étude, les préposés aux opérations étaient loin d'être d'accord sur le système fondamental; je dirais même qu'ils refusaient carrément de l'accepter. En outre, nous avons remarqué dans de nombreux cas que le SMPO n'est pas relié adéquatement aux livres de comptes. Les renseignements qu'il fournit ne peuvent servir au contrôle budgétaire puisqu'il s'agit en majeure partie de données statistiques utilisées parallèlement au contrôle budgétaire, mais ne faisant pas partie de celui-ci.

De plus, la mesure de la performance des opérations consiste à fonder l'élaboration du système sur la base actuelle des opérations ou des activités. Ces calculs comportent également toutes les insuffisances actuelles. Il ne tient pas compte d'un système de mesure du travail où on élaborerait des normes de travail. Il se fonde sur les données actuelles et s'attend à ce que les employés s'améliorent au fil des ans. Selon nous, cette méthode est injuste envers le bon administrateur qui risque d'avoir beaucoup de difficulté à l'avenir à démontrer une nette amélioration dans l'efficacité de son exploitation, si elle est déjà très efficace. Dans les cas où l'efficacité des opérations d'un ministère est évaluée à environ 50 p. 100, le directeur pourra indiquer assez facilement une hausse considérable dans l'efficacité de son personnel, sans déployer de grands efforts. Ainsi, à moins que le SMPO soit poussé un peu plus loin, il nous semble présentement inadéquat pour exercer un contrôle budgétaire.

Le président: Je donne la parole à M. Robinson suivi de M. Clarke.

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. Il ne me reste plus beaucoup de temps.

Le président: Nous n'avons pas surveillé l'horloge de très près et il ne nous reste en effet plus beaucoup de temps, monsieur Robinson.

M. Robinson: J'aurais une question à poser à M. Dubois. Je remarque qu'à la page 2 de sa déclaration il cite le paragraphe 3.15 du supplément:

Les prévisions des programmes présentées au Secrétaire du Conseil du Trésor reflètent souvent l'ensemble des objectifs du moment établis par les divers gestionnaires plutôt qu'une réponse cohérente aux objectifs du gouvernement ou de la haute direction des ministères. Les gestionnaires ont tendance à faire hausser le

[Text]

properly established objectives and priorities, they have little reason to do otherwise.

Then the statement is made:

While Treasury Board Secretariat knows of this tendency, no effective action has been taken, as yet to curtail this practice.

I am wondering if Mr. Dubois could explain this a bit further, and then I want to know from the Treasury Board why no action has been taken.

The Chairman: Mr. Dubois.

Mr. Dubois: The reason for the statement that the Treasury Board Secretariat knows of the tendency is that it is specifically stated in the Program Forecasts instructions revised in 1972 that this tendency exists.

Our observations which were made in 1974 and 1975 indicate that the Department has adopted a bottom-up approach. The operating manager at the first level has to prepare his budget two years in advance of actual expenditure. He is not told what the priorities are so his only reaction is to look at his own operation and sort of look into the future and try to build on that. He would not look like a good manager, if he came up with a cut budget in his own activities.

Mr. Robinson: That is what is known as empire building.

Mr. Dubois: The automatic tendency of the operating manager is to show that he is looking towards the future, is building more resources, better services and that sort of thing. So naturally he will come back with a higher budget than last year.

When you accumulate this tendency in thousands of operating managers you get the situation we have described.

Mr. Robinson: You are saying that this observation was made in 1972, and here it is 1976 and we are dealing with 1974, but nothing has happened?

Mr. Dubois: That is our observation; that no effective action has been taken by the Treasury Board to try to curtail this sort of practice by departments.

The Chairman: Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I wonder if I could ask representatives from the Treasury Board why no action has been taken since they have had notice of this for four years now?

The Chairman: Mr. Mensforth.

Mr. Mensforth: This is something outside my experience, Mr. Chairman. When I worked in the Department, I had quite a lot of direction from program officers of the Treasury Board who were responsible for the particular program I was involved with.

There is another element here. It is the need to display the potential programs or the potential sort of activities that could be mounted for the well-being of Canadians across the country throughout all the programs and activities of the government. This was given to us on one occasion as a reason for building the program forecast from the bottom down.

[Interpretation]

plafond des dépenses. En l'absence d'objectifs et de priorités bien exprimés, ils n'ont guère de raisons d'agir autrement.

Ensuite il déclare:

Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor connaisse cette tendance, aucune action efficace n'a encore été prise en vue d'enrayer cette pratique.

M. Dubois pourrait-il nous expliquer cela, et j'aimerais aussi savoir du Conseil du Trésor pourquoi aucune action n'a été prise.

Le président: Monsieur Dubois.

M. Dubois: Je déclare que le Secrétariat du Conseil du Trésor connaît cette tendance parce qu'on indique clairement dans les directives des prévisions du programme révisées en 1972 que cette tendance existe.

Nos observations, qui ont été faites en 1974 et en 1975, montrent que le ministère fonctionne de la base vers les cadres supérieurs. Le gérant du premier niveau doit préparer son budget des dépenses deux ans à l'avance. Il ne connaît pas les priorités et c'est pourquoi il étudie ses activités et fonde là-dessus ses prévisions pour l'avenir. Il ne serait pas un bon gérant s'il réduisait son budget pour ses propres activités.

M. Robinson: On appelle cela construire un empire.

M. Dubois: Le gérant est automatiquement porté à démontrer qu'il envisage l'avenir, qu'il veut créer plus de ressources, offrir de meilleurs services, etc. Il demande donc naturellement plus de fonds que l'année précédente.

Lorsque cette tendance s'étend à des milliers de gérants, on arrive à la situation que nous avons décrite.

M. Robinson: Vous dites que cette observation a été faite en 1972; nous sommes maintenant en 1976 et ce que vous signalez s'est produit en 1974, mais aucune mesure n'a été prise?

M. Dubois: C'est ce que nous remarquons, aucune mesure efficace n'a été prise par le Conseil du Trésor pour tenter de supprimer ce genre de pratique au sein d'un ministère.

Le président: Monsieur Robinson.

M. Robinson: Pourrais-je demander aux représentants du Conseil du Trésor pourquoi aucune mesure n'a été prise alors qu'ils sont au courant depuis quatre ans?

Le président: Monsieur Mensforth.

M. Mensforth: Je ne suis pas au courant de cela, monsieur le président. Lorsque j'ai travaillé au sein du ministère, je recevais beaucoup de directives des agents des programmes du Conseil du Trésor qui étaient chargés du programme auquel je participais.

Il y a ici un autre aspect. Il faudrait décrire les programmes ou les activités qu'on pourrait mettre sur pied dans l'intérêt de tous les Canadiens du pays dans le cadre de tous les programmes et de toutes les activités du gouvernement. D'après ce qu'on nous a dit, c'est une des raisons pour lesquelles on effectue les prévisions à partir du plus bas niveau jusqu'au plus bas niveau.

[Texte]

We took this into consideration and what we did with it in fact was simply . . .

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** A clarification here, Mr. Chairman, I am sure Mr. Mensforth did not mean the bottom down.

**Mr. Mensforth:** The bottom up.

**Mr. Robinson:** I thought that is what he did mean.

**Mr. Mensforth:** The idea is to start at your lowest responsibility centre and as Mr. Dubois has pointed out aggregate the desirable programs that your man out in the field thinks he could mount to the benefit of everyone. Just aggregate it upwards.

Then as the Auditor General has pointed out these are reviewed in some detail, I might add, they have the details there, and a cut is made in terms of the government's priorities. When you are sitting out in a responsibility centre, in the field, the difficulty is in communicating the rationale for those cuts backwards down the pipe. This was why the idea of reversing the pyramid; building your program forecast from the top of your Department from your senior officials in relation to your government priorities is advanced.

The only answer, Mr. Robinson, that I can give you to your question is that the program offices of the Treasury Board Secretariat, the Program Branch, have a fairly comprehensive knowledge of the activities and subactivities of the programs within their portfolio. They do try, wherever possible, to cut out unnecessary detail and to refine the program-forecast exercise. But I do agree with you that in general it needs an awful lot of revision, we need to overhaul the thing.

**Mr. Robinson:** I see. If I might be permitted a comment then, Mr. Clarke. It seems to me that this question of bottom down or top down, or bottom up and top down, is fundamental to the whole situation. If a department is working from the bottom up, obviously the programs just broaden out, the pyramid gets bigger and bigger and the top comes off, and you never control your estimates of your spending at all. Whereas, if you keep the cap on at the top you just cannot do anything about it, except that you have to cut down on your programs and your spending. Maybe this is the problem with the government's trying to cut down on government spending, because all the building is from the bottom up and the pressure is there. We have to get the pressure from the top down.

**The Chairman:** I think we can pursue that particular aspect on Thursday. We will turn this over to Mr. Clarke. Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, I see it is 12.30 p.m. and I have another commitment. I do not know how others are, but I would be satisfied to go on the list for the next meeting.

**The Chairman:** All right, Mr. Clarke. I will put you on as number one at the next meeting. Is that agreed?

[Interprétation]

Nous avons étudié cette situation et nous avons tout simplement . . .

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'aimerais avoir une précision, monsieur le président, je suis certain que M. Mensforth ne voulait pas dire jusqu'au plus bas niveau.

**M. Mensforth:** A partir du plus bas niveau jusqu'au niveau supérieur.

**M. Robinson:** C'est bien ce que je croyais.

**M. Mensforth:** On commence au bas de l'échelle pour, comme l'a indiqué M. Dubois, voir quels programmes les experts en la matière pensent pouvoir mettre sur pied dans l'intérêt de tout le monde. Les niveaux supérieurs sont informés de tous ces programmes.

Comme l'Auditeur général l'a signalé, ces programmes sont étudiés en détail, je pourrais ajouter qu'ils ont les détails, et on en élimine certains en fonction des priorités gouvernementales. Lorsque vous avez certaines responsabilités, il est difficile de faire connaître au niveau inférieur la raison pour laquelle ces réductions ont été faites. C'est pourquoi nous avons pensé à renverser la pyramide; nous proposons que les hauts fonctionnaires effectuent les prévisions en fonction des priorités gouvernementales.

Monsieur Robinson, je puis seulement vous répondre que le bureau du Secrétariat du Conseil du Trésor chargé des programmes, la Direction des programmes, connaît assez bien les diverses activités des programmes dont il est responsable. Dans la mesure du possible, il essaie d'éliminer les détails inutiles et de perfectionner les méthodes de prévision. Mais je suis d'accord avec vous, le système tout entier a grand besoin d'être modifié.

**M. Robinson:** Je vous comprends. Si vous me permettez, monsieur Clarke, j'ai une dernière remarque à faire. Il me semble que la question essentielle ici est la façon dont on procède, c'est-à-dire, en partant d'en haut de la hiérarchie administrative d'un ministère, ou vice-versa. Si un ministère commence en bas de la hiérarchie, la pyramide ne fait que devenir plus grande, les programmes deviennent plus importants et on n'arrive jamais à imposer des restrictions au budget des dépenses. Mais si vous essayez d'imposer des restrictions en haut de la hiérarchie administrative, on est obligé de couper les budgets des programmes et de dépenser moins. C'est peut-être pour cette raison que le gouvernement a de la difficulté en imposant des restrictions à son budget de dépenses: il commence en bas de la hiérarchie administrative, alors qu'il faut commencer par l'autre bout.

**Le président:** Nous aurons l'occasion de poursuivre cette question au cours de la séance de jeudi. C'est M. Clarke qui a la parole maintenant. Merci, monsieur Robinson.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, il est déjà 12 h 30, et j'ai un engagement ailleurs. Peut-être que les autres membres du Comité en décideront autrement, mais je suis prêt à attendre jusqu'à la prochaine séance.

**Le président:** Fort bien, monsieur Clarke. Vous serez le premier orateur à la prochaine séance. Êtes-vous tous d'accord?

## [Text]

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** We will have Mr. Clarke and Mr. Francis. I have had some indications for our next meeting, gentlemen, so . . .

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Will the other officials of the treasury Board be here on Thursday?

**The Chairman:** We will have Mr. Mensforth and Mr. Osbaldeston.

I would remind the Committee that our next meeting will be on Thursday, March 25, when we will continue our consideration of the Financial Management and Control Study, Allocation of Resources, Chapter III, page 95; and Budgetary Control, page 99 of the Auditor-General's Report. The Treasury Board representatives, Mr. Mensforth and Mr. Osbaldeston, will be the main witnesses.

Thank you, gentlemen.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

## [Interpretation]

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** M. Clarke et M. Francis auront la parole à la prochaine séance. J'ai quelques renseignements au sujet de cette séance . . .

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Est-ce que les autres fonctionnaires du Conseil du Trésor seront ici jeudi?

**Le président:** M. Mensforth et M. Osbaldeston seront tous les deux ici.

Puis-je rappeler au Comité que notre prochaine séance aura lieu le jeudi 25 mars, et nous reprendrons l'étude de l'étude de la gestion et de contrôle financiers: Affection des ressources—Chapitre III, page 101; et le Contrôle budgétaire, à la page 106 du rapport de l'Auditeur général. M. Mensforth et M. Osbaldeston du Conseil du Trésor seront les témoins principaux.

Merci, messieurs.

La séance est levée.

## APPENDIX "PPP"

Evidence inadvertently not printed on page 47:29 of Issue No. 47, dated March 11, 1976

**The Chairman:** Yes, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** I would like to make a request before we lose sight of this, much along the lines of the request made at our February 26 meeting in relation to the Public Accounts of Canada and the 41 recommendations there. I realize that we are dealing with a much more complex thing here but I would request that these 117 pages of specific recommendations be commented upon specifically by the Auditor General's down through the ensuing years in relation to which recommendations have been implemented, which have not, and his reaction to those that have not—if they have not been implemented for a reason. I appreciate that this could go on for a number of years and that there will be different committees. It could even go on beyond the Thirtieth Parliament, but I think it is important that that continuity be maintained.

**The Chairman:** I would hope the new government, Mr. Martin, would—

**Mr. Martin:** Well, I did not discuss that.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**The Chairman:** Mr. Macdonell may wish to reply to your question.

**Mr. Martin:** It would not be in my best interests.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I am not sure that this Auditor General can commit a successor. But certainly I have gone on record from the very first report that I rendered—and I go on record today—that it will be part of our ongoing procedures to follow up in every way until a significant comment or observation or recommendation is disposed of, one way or the other, so that there will be no question of it ever being lost.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell, Mr. Lafferty, Mr. Ross, Mr. Mensforth, and gentlemen.

Members of the Committee, I would remind you that at our next meeting on Tuesday we will be dealing with the estimates and public accounts on pages 93 and 94 of the Auditor General's Report, when Treasury Board, I hope, will reply to the Auditor General's statement as well as give us some of the qualifications that we requested today.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

## APPENDICE «PPP»

Témoignage omis par inadvertance à la page 47:29 du fascicule n° 47, pour le 11 mars 1976.

**Le président:** Oui, monsieur Martin.

**M. Martin:** Avant que l'on ne l'oublie, j'aimerais faire une demande qui ressemble beaucoup à celle qui a été faite lors de notre réunion du 26 février, ayant trait aux comptes publics du Canada et aux 41 recommandations qui s'y trouvent. Je me rends compte que nous traitons d'un sujet beaucoup plus complexe, mais j'aimerais demander qu'à l'avenir les auditeurs généraux fassent des commentaires sur ces 117 pages de recommandations précises, qu'ils nous disent lesquelles ont été mises en application et leurs opinions sur celles qui n'ont pas été mises en vigueur et les raisons pour lesquelles ceci n'a pas été fait. Je sais bien que cela pourrait durer pendant des années et qu'il y aura d'autres comités. Cela pourrait même continuer après la 30<sup>e</sup> législature; mais, à mon avis, il est important que ce processus continue.

**Le président:** J'espère que le nouveau gouvernement le fera, monsieur Martin—

**M. Martin:** Je n'en ai pas parlé.

**Des voix:** Oh, oh!

**Le président:** M. Macdonell voudrait peut-être répondre à votre question.

**M. Martin:** Cela ne serait pas au mieux de mes intérêts.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je ne suis pas certain que je puisse prendre un engagement au nom de mes successeurs. Mais j'ai dit dans mon premier rapport, et je le répète aujourd'hui, que notre procédure permanente sera de faire suite à tout commentaire ou recommandation importants, de sorte que l'on ne les perde jamais de vue.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell, monsieur Lafferty, monsieur Ross, monsieur Mensforth, messieurs.

Messieurs les membres du Comité, j'aimerais vous rappeler qu'à notre prochaine réunion, qui aura lieu mardi, nous étudierons le budget et les comptes publics qui figurent aux pages 93 et 94 du Rapport de l'auditeur général, et j'espère qu'à cette réunion le Conseil du trésor répondra à la déclaration de l'auditeur général et nous donnera également les réponses aux questions que nous avons posées aujourd'hui.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.



APPENDIX "QQQ"

FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY

HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS

CHAPTER III - ALLOCATION OF RESOURCES

CHAPTER IV - BUDGETARY CONTROL

TABLE OF CONTENTS

- A PREPARATION OF PROGRAM FORECASTS
- B CONTENT AND QUALITY OF INFORMATION IN  
PROGRAM FORECASTS
- C EVALUATION OF CONTINUING PROGRAMS
- D INADEQUACIES OF BUDGETS FOR CONTROL PURPOSES
- E COMPARISON OF BUDGET AND ACTUAL

### PREPARATION OF PROGRAM FORECASTS

- TREASURY BOARD PROGRAM FORECAST AND ESTIMATES MANUAL;  
"THE DETAILED WORK OF PREPARING (PROGRAM FORECAST) SUBMISSIONS SHOULD BE CARRIED ON AT HEADQUARTERS OR AT LEAST CLOSELY CO-ORDINATED THERE SO THAT THE SUBMISSION IS LIKELY TO BE A PRODUCT OF UNIFIED PLANNING." (PAGE 1.13)
- THESE INSTRUCTIONS ARE USUALLY NOT FOLLOWED BY DEPARTMENTS.
- RESULT IS A LACK OF UNIFIED PLANNING, A TREMENDOUS AMOUNT OF DETAILED INFORMATION AND EXCESSIVELY DETAILED PROGRAM FORECASTS.
- DEPARTMENTS JUSTIFY PRESENT APPROACH BY THE AMOUNT OF DETAIL REQUESTED IN THE PROGRAM FORECASTS AND BY THE PERCEIVED BINDING CONTINUITY BETWEEN PROGRAM FORECASTS AND MAIN ESTIMATES.

EXCERPTS FROM TYPICAL TREASURY BOARD LETTER  
TO A DEPARTMENT AFTER PROGRAM FORECAST REVIEW

- "THE PURPOSE OF THIS LETTER IS TO ADVISE YOU OF THE EXPENDITURE AND MAN-YEAR CEILINGS YOU SHOULD USE IN PREPARING YOUR 1976-77 MAIN ESTIMATES SUBMISSION"
  
- "THE AMOUNTS ARE REGARDED BY THE TREASURY BOARD AS THE UPPER LIMITS TO BE OBSERVED WHEN MAIN ESTIMATES FOR 1976-77 ARE SUBMITTED"

EXCERPT FROM TYPICAL MAIN ESTIMATES SUBMISSION  
 MAIN ESTIMATES  
 BUDGET PRINCIPAL

DEPARTMENT  
 MINISTÈRE

CONSUMER & CORPORATE AFFAIRS

PAGE 4.01

PROGRAM  
 PROGRAMME

COMBINES INVESTIGATION AND COMPETITION POLICY

DATE October, 1975

SUBJECT  
 SUJET

Program Memorandum (Page 1 of 4)

SUB-VOTE  
 SOUS-CRÉDIT

A11

CHANGE IN PLANS

The plans for the Bureau of Competition Policy remain essentially the same as set out in the Program Forecast.

COMPARISON WITH BUDGETARY  
 EXPENDITURE CEILING

|                                          | Program Expenditures |      |
|------------------------------------------|----------------------|------|
|                                          | (\$000)              | (MY) |
| Budgetary Expenditure Ceiling (Gross)    | 6,023                | 242  |
| Less: Reduction to current man-year base | (84)                 | (8)  |
| Revised Expenditure Ceiling (Gross)      | 5,939                | 234  |
| Submitted Estimates                      | 6,426                | 0    |
|                                          | 487                  | 0    |
| This change is categorized as follows:   |                      |      |
| (a) Price Increases                      | 10                   |      |
| (b) Salary Deficiency                    | 372                  |      |
| (c) Pensions                             | 105                  |      |
|                                          | 487                  |      |

CONTENT AND QUALITY OF  
INFORMATION IN PROGRAM FORECASTS

---

- SAME FORMAT AND CONTENT OF INFORMATION REQUIRED BY PROGRAM FORECAST INSTRUCTIONS REGARDLESS OF SIZE AND NATURE OF ACTIVITY
- QUANTITATIVE OUTPUT ORIENTED INFORMATION LACKING
- PROGRAM/ACTIVITY STRUCTURES OBSCURE VISIBILITY IN PROGRAM FORECASTS
- INVENTORY LEVELS NOT DISCLOSED IN PROGRAM FORECASTS
- OBJECT OF EXPENDITURE DATA CALCULATED ON A PRO-RATA BASIS
- OVERESTIMATED MANPOWER

STUDY TEAM ASSESSMENT  
OF  
EVALUATION OF CONTINUING PROGRAMS

- "THE MAJOR PORTIONS OF CONTINUING PROGRAMS ARE NOT AUTOMATICALLY SUBJECTED TO A REGULAR PROGRAM REVIEW BY DEPARTMENTS, BY TREASURY BOARD OR BY CABINET". (SUPPLEMENT 3,41)

PROGRAM FORECAST  
PREVISIONS DE PROGRAMMES

19xx-xx

PROGRAM  
PROGRAMME

Law Enforcement

DEPARTMENT  
MINISTÈRE

SOLICITOR GENERAL  
R.C.M.P.

PAGE 3.

Program A Budget Derivation

Revised Dec. 1978

PROGRAM A BUDGET DERIVATION - PROGRAM FORECASTS & ESTIMATES MANUAL

C-2

| DESCRIPTION                                                 | CY - AC    |                                | NY - 7/A   |                                | NY+1 - 7A+1 |                                | NY+2 - 7A+2 |                                |
|-------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------|------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------|
|                                                             | \$ (000's) | MAN-YEARS<br>ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000's) | MAN-YEARS<br>ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000's)  | MAN-YEARS<br>ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000's)  | MAN-YEARS<br>ANNÉES-<br>HOMMES |
| <b>CY MAIN ESTIMATES</b>                                    |            |                                |            |                                |             |                                |             |                                |
| Gross Budgetary Estimates                                   | X,xxx      | xxx                            |            |                                |             |                                |             |                                |
| Less: Capital                                               | (xxx)      |                                |            |                                |             |                                |             |                                |
| Revenue credited to the Vote                                | (xxx)      |                                |            |                                |             |                                |             |                                |
| <b>(a) NET CY BUDGETARY ESTIMATES<br/>EXCLUDING CAPITAL</b> | X,xxx      | xxx                            | X,xxx      | xxx                            | X,xxx       | xxx                            | X,xxx       | xxx                            |
| <b>ADD (DEDUCT)</b>                                         |            |                                |            |                                |             |                                |             |                                |
| (b) PY Supplementary Estimates                              | xxx        | xx                             | xxx        | xx                             | xxx         | xx                             | xxx         | xx                             |
| (c) Non-discretionary increases in statutory payments       | xxx        |                                | xxx        |                                | xxx         |                                | xxx         |                                |
| (d) Non-discretionary increases in workload                 |            |                                | xxx        | xx                             | xxx         | xx                             | xxx         | xx                             |
| (e) General salary increases                                |            |                                | xx         |                                | xx          |                                | xx          |                                |
| (f) Promotion, reclassification and merit increases         | x          |                                | x          |                                | x           |                                | x           |                                |
| (g) Other personnel costs                                   |            |                                | x          |                                | x           |                                | x           |                                |
| (h) Specific announced price increases                      |            |                                | xx         |                                | xx          |                                | xx          |                                |
| (i) Implementing Cabinet decisions                          |            |                                | (xx)       |                                | (xx)        |                                | (xx)        |                                |
| (j) Changes in revenue                                      |            |                                | xx         |                                | xx          |                                | xx          |                                |
| (k) A budget capital                                        | xx         |                                | xx         |                                | xx          |                                | xx          |                                |
| (m) Reduction of service or discontinuance of items         |            |                                | (xx)       | (x)                            | (xx)        | (x)                            | (xx)        | (x)                            |
| <b>TOTAL A BUDGET</b>                                       | X,xxx      | xxx                            | X,xxx      | xxx                            | X,xxx       | xxx                            | X,xxx       | xxx                            |

EVALUATION OF CONTINUING PROGRAMS

## ● PROGRAM FORECAST AND ESTIMATES MANUAL;

"THE DESCRIPTION OF THE WAY IN WHICH THE 'A' BUDGET IS TO BE DERIVED MAY SEEM TO IMPLY AN UNCRITICAL, AUTOMATIC ACCEPTANCE OF THE ENTIRE CONTENT OF EXISTING PROGRAMS AND ACTIVITIES. WHAT THE DESCRIPTION IS MEANT TO IMPLY IS A REALIZATION THAT IT IS NOT POSSIBLE FOR THE TREASURY BOARD TO COMPLETELY RE-EXAMINE EACH YEAR, YEAR IN AND YEAR OUT, THE CONTENTS OF EVERY PROGRAM AND ACTIVITY. WHILE THE NEED TO REVIEW PROGRAMS AND ACTIVITIES IS RECOGNIZED, AND INDEED IS VERY BASIC UNDER A SYSTEM OF PROGRAM BUDGETING, THE SPECIFIC REQUIREMENTS IN THIS REGARD ARE NOT COVERED IN THIS MANUAL." (PAGE 1.21)

STUDY TEAM ASSESSMENT OF  
REVIEW OF CONTINUING PROGRAMS

- "DEPARTMENTAL, TREASURY BOARD AND CABINET OFFICIALS ARE NOT ADEQUATELY AWARE OF THE DETAILED ACTIVITIES, COSTS AND RESULTS OF PROGRAMS" (SUPPLEMENT 3.41)
- "TREASURY BOARD MAY ADVISE DEPARTMENTS TO ELIMINATE OR REDUCE A LOWER-PRIORITY ITEM IN FAVOUR OF A NEW ONE, BUT THIS PRACTICE DOES NOT TAKE INTO ACCOUNT THE POSSIBILITY THAT OTHER DEPARTMENTS AND AGENCIES HAVE STILL LOWER PRIORITY ITEMS THAT OUGHT TO BE DISCONTINUED (SUMMARY, SECTION 12)

4-10 ESTIMATES, 1976-77

## CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS

## A—Department—Consumer Affairs Program

PROGRAM BY ACTIVITIES  
(thousands of dollars)

| Activity—Activité                                                                          | Man-Years<br>Authorized<br>1976-77<br><br>Années-<br>hommes<br>autorisées<br>1976-1977 | Operating<br>Fonctionnement                         |                                                                                  |                          |                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------|
|                                                                                            |                                                                                        | Estimates<br>1976-77<br><br>Prévisions<br>1976-1977 | Forecast<br>Expendi-<br>tures<br>1975-76<br><br>Dépenses<br>prévues<br>1975-1976 | Change<br><br>Différence | Expendi-<br>tures<br>1974-75<br><br>Dépenses<br>1974-1975 |
|                                                                                            |                                                                                        |                                                     |                                                                                  |                          |                                                           |
| Administration—Administration.....                                                         | 9                                                                                      | 231                                                 | 238                                                                              | (5)                      | 264                                                       |
| Advisory Councils—Conseils consultatifs.....                                               | 2                                                                                      | 153                                                 | 233                                                                              | (75)                     | 72                                                        |
| Consumer Services—Services aux consommateurs.....                                          | 48                                                                                     | 1,414                                               | 1,424                                                                            | (10)                     | 870                                                       |
| Operations—Opérations.....                                                                 | 892                                                                                    | 18,064                                              | 14,869                                                                           | 3,195                    | 11,675                                                    |
| Regulation—Règlements.....                                                                 | 137                                                                                    | 3,637                                               | 3,033                                                                            | 574                      | 2,453                                                     |
| Research—Recherche.....                                                                    | 57                                                                                     | 1,557                                               | 1,381                                                                            | 476                      | 938                                                       |
| <b>Total Estimates—Total des prévisions.....</b>                                           | <b>1,145</b>                                                                           | <b>25,381</b>                                       | <b>21,226</b>                                                                    | <b>4,155</b>             | <b>16,497</b>                                             |
| <b>Less—Moins:</b>                                                                         |                                                                                        |                                                     |                                                                                  |                          |                                                           |
| Receipts credited to revenue—Produits portés en recettes:                                  |                                                                                        |                                                     |                                                                                  |                          |                                                           |
| Electricity and Gas Inspection fees—Droits d'inspection de<br>l'électricité et du gaz..... |                                                                                        | 1,387                                               | 1,346                                                                            | 41                       | 1,329                                                     |
| Weights and Measures Inspection fees—Droits d'inspection<br>des poids et mesures.....      |                                                                                        | 1,050                                               | 1,019                                                                            | 31                       | 1,008                                                     |
| Other—Autres.....                                                                          |                                                                                        | 63                                                  | 60                                                                               | 3                        | 60                                                        |
|                                                                                            |                                                                                        | 2,500                                               | 2,425                                                                            | 75                       | 2,395                                                     |
| <b>Add—À ajouter:</b>                                                                      |                                                                                        |                                                     |                                                                                  |                          |                                                           |
| Services provided by other departments—Services fournis par<br>d'autres ministères.....    |                                                                                        | 449                                                 | 406                                                                              | 43                       | 1,619                                                     |
| <b>Total Cost of Program—Coût total du programme.....</b>                                  |                                                                                        | <b>23,330</b>                                       | <b>19,207</b>                                                                    | <b>4,123</b>             | <b>15,921</b>                                             |

## OBJECTIVE

To optimize the welfare of consumers and to protect them against economic and accident hazards.

## SUB-OBJECTIVES

- To increase the effectiveness of the consumer's choice by informing him about goods, services and trade practices.
- To promote the interest of the consumer in the Canadian market and in the formulation of the government's economic policy.

INADEQUACIES OF BUDGETS FOR CONTROL PURPOSES

- "MOST DEPARTMENTAL BUDGETARY CONTROL AND FINANCIAL REPORTING SYSTEMS ARE UNSATISFACTORY BECAUSE DETAILED OPERATING BUDGETS PREPARED BY MANY DEPARTMENTS ARE FREQUENTLY UNREALISTIC." (SUPPLEMENT 4.22)
- " (Operating) BUDGETS MAY NOT REFLECT REDUCTIONS MADE IN SUBMISSIONS. IF THEY DO ONLY THE TOTALS ARE ARBITRARILY REDUCED AND SPECIFIC REDUCTIONS ARE NOT IDENTIFIED. MOREOVER DETAILED BUDGETS MAY NOT REFLECT CHANGES IN PRICES, ECONOMIC CONDITIONS OPERATING PLANS OR THE AVAILABILITY OF STAFF SINCE THE ORIGINAL AMOUNTS WERE APPROVED". (SUPPLEMENT 4.22)
- RESULT IS LACK OF COMMITMENT TO OPERATING BUDGETS AND A REDUCTION IN THE ACCOUNTABILITY FOR THE USE OF FUNDS.

COMPARISON OF BUDGET AND ACTUAL

- ANNUAL OPERATING BUDGETS ARE OFTEN FURTHER DISTORTED BY DIVIDING INTO EQUAL MONTHLY BUDGETS. OTHER BUDGETS ARE CASH BASED.
- " FOR MANAGERS TO BE RESPONSIBLE FOR VARIANCES BETWEEN ACTUAL RESULTS AND THE PLAN, VARIANCES MUST BE CAPABLE OF ANALYSIS IN RELATION TO DATA MEASURING RESULTS SO AS TO REVEAL THE EFFECT OF CHANGES; IN VOLUME OF OUTPUT, IN QUANTITY OF RESOURCES USED AND IN PRICES OF SUCH RESOURCES" (SUPPLEMENT 4.27)
- ANALYSIS OF VARIANCES IS OFTEN A MEANINGLESS EXERCISE UNDER PRESENT CIRCUMSTANCES.

EXAMPLE OF AN INADEQUATE RESPONSIBILITY CENTRE BUDGET

**MONTHLY BUDGET**

1. SUMMARY TOTALS MUST BE GROSS BALANCED TO TOTAL ANNUAL BUDGET  
 2. SHOW HUNDREDS OF DOLLARS ONLY  
 3. BUDGET DECREASE IS TO BE DESIGNATED WITH MINUS

| DEPT. NO.    | FACULTY CODE | PROGRAM NAME                                                       | RESPONSIBILITY CENTRE NAME |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       | ACTIVITY NAME      | ORIGINAL BUDGET<br><input checked="" type="checkbox"/> ADJUSTMENT<br><input type="checkbox"/> SUP. ESTIMATES | FISCAL YEAR<br>1975-76<br>P.A.L. |
|--------------|--------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
|              |              |                                                                    | APRIL                      | MAY   | JUNE  | JULY  | AUGUST | SEPT. | OCTOBER | NOV.  | DEC.  | JAN.  | FEB.  | MARCH |                    |                                                                                                              |                                  |
|              | 0100         | PERSONNEL                                                          | 16333                      | 16333 | 16334 | 16333 | 16333  | 16334 | 16333   | 16333 | 16333 | 16333 | 16333 | 16333 | 16333              | 16334                                                                                                        | 196000                           |
|              | 0203         | TRANSPORTATION AND COMMUNICATION                                   | 3500                       | 3500  | 3500  | 3500  | 3500   | 3500  | 3500    | 3500  | 3500  | 3500  | 3500  | 3500  | 3500               | 3500                                                                                                         | 42000                            |
|              | 0300         | INFORMATION                                                        |                            |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |
|              | 0400         | PROFESSIONAL AND SPECIAL SERVICES                                  | 3000                       | 3000  | 3000  | 3000  | 3000   | 3000  | 3000    | 3000  | 3000  | 3000  | 3000  | 3000  | 3000               | 3000                                                                                                         | 36000                            |
|              | 0500         | RENTALS                                                            | 1000                       | 1000  | 1000  | 1000  | 1000   | 1000  | 1000    | 1000  | 1000  | 1000  | 1000  | 1000  | 1000               | 1000                                                                                                         | 12000                            |
|              | 0600         | PURCHASED REPAIR AND UPKEEP                                        |                            |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |
|              | 0700         | MATERIALS AND SUPPLIES                                             | 500                        | 500   | 500   | 500   | 500    | 500   | 500     | 500   | 500   | 500   | 500   | 500   | 500                | 500                                                                                                          | 6000                             |
|              | 0900         | CONSTRUCTION OR ACQUISITION<br>OF MACHINERY EQUIPMENT & FURNISHING |                            |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |
|              | 1000         | TRANSFER PAYMENTS                                                  |                            |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |
|              | 1200         | ALL OTHER EXPENDITURES                                             |                            |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |
| TOTAL BUDGET |              |                                                                    | 24333                      | 24333 | 24334 | 24333 | 24333  | 24334 | 24333   | 24334 | 24334 | 24333 | 24333 | 24333 | 24333              | 24334                                                                                                        | 292,000                          |
|              |              |                                                                    | APPROVED BY:               |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       | GROSS BALANCED BY: |                                                                                                              |                                  |
|              |              |                                                                    | PREPARED BY:               |       |       |       |        |       |         |       |       |       |       |       |                    |                                                                                                              |                                  |

## APPENDICE «QQQ»

ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

## FAITS SAILLANTS ET EXEMPLES

CHAPITRE III - AFFECTATION DES RESSOURCES

CHAPITRE IV - CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

TABLE DES MATIÈRES

- A PRÉPARATION DES PRÉVISIONS DE PROGRAMME
- B TENEUR ET QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPRISE DANS LES PRÉVISIONS DE PROGRAMMES
- C ÉVALUATION DES PROGRAMMES PERMANENTS
- D INSUFFISANCE DES BUDGETS AUX FINS DES CONTRÔLES
- E COMPARAISON ENTRE LES CHIFFRES DU BUDGET ET LES CHIFFRES RÉELS

PRÉPARATION DES PRÉVISIONS DE PROGRAMME

- . LE MANUEL DU CONSEIL DU TRÉSOR TOUCHANT LES PRÉVISIONS DE PROGRAMME ET LE BUDGET DES DÉPENSES PRÉCISE CE QUI SUIT: "LES TRAVAUX DÉTAILLÉS DE LA PRÉPARATION DES PRÉSENTATIONS DE DOCUMENTS DOIVENT ÊTRE EXÉCUTÉS À L'ADMINISTRATION CENTRALE OU, DU MOINS, ÉTROITEMENT COORDONNÉS À CE NIVEAU AFIN QUE LES DOCUMENTS DE PRÉSENTATION QUI EN RÉSULTENT AIENT TOUTES LES CHANCES DE CONSTITUER UN TRAVAIL RÉSULTANT D'UNE PLANIFICATION UNIFIÉE". (PAGE 1.13)
- . LES MINISTÈRES NE SUIVENT HABITUELLEMENT PAS CES INSTRUCTIONS.
- . IL EN RÉSULTE UN MANQUE DE PLANIFICATION UNIFIÉE, UN VOLUME ÉNORME D'INFORMATIONS DÉTAILLÉES ET DES PRÉVISIONS DE PROGRAMME DÉTAILLÉES À L'EXCES.
- . LES MINISTÈRES JUSTIFIENT LEUR APPROCHE ACTUELLE EN INVOQUANT LE VOLUME DE DÉTAILS QU'EXIGENT LES PRÉVISIONS DE PROGRAMME, AINSI QUE LA CONTINUITÉ PERÇUE ET OBLIGATOIRE ENTRE LES PRÉVISIONS DE PROGRAMME ET LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES.

EXTRAITS D'UNE LETTRE TYPIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR  
À UN MINISTÈRE APRÈS EXAMEN DE SES PRÉVISIONS DE PROGRAMME

- . "LA PRÉSENTE LETTRE A POUR OBJET DE VOUS FAIRE CONNAÎTRE, AU SUJET DES DÉPENSES ET DES ANNÉES-HOMMES, LES PLAFONDS QUE VOUS DEVREZ APPLIQUER DANS VOTRE PRÉSENTATION DU BUDGET PRINCIPAL, DES DÉPENSES POUR 1976-77"
  
- . "LE CONSEIL DU TRÉSOR CONSIDÈRE LES MONTANTS EN CAUSE COMME ÉTANT LES LIMITES SUPÉRIEURES À RESPECTER AU MOMENT DE PRÉSENTER LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES POUR 1976-77"

EXTRAIT D'UN MODÈLE DE PRÉSENTATION DE BUDGET PRINCIPAL

MINISTÈRE: CONSOMMATION ET CORPORATIONS PAGE 4.01  
 DATE Octobre 1975

PROGRAMME: ENQUÊTE SUR LES COALITIONS ET POLITIQUE DE CONCURRENCE

SUJET: Exposé du programme (Pages 1 de 4)

SOUS-CRÉDIT: Intégral

## MODIFICATION DES PLANS

Les plans du Bureau de la politique de concurrence sont essentiellement les mêmes que ceux indiqués dans les prévisions de programme.

## COMPARAISON AVEC LE PLAFOND

## DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

|                                                            | <u>Dépenses du programme</u> |              |
|------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------|
|                                                            | <u>(\$000)</u>               | <u>(A-H)</u> |
| Plafond des dépenses budgétaires (brut)                    | 6 023                        | 242          |
| Moins: Réduction des chiffres de base<br>des années-hommes | (84)                         | (8)          |
|                                                            | <hr/>                        | <hr/>        |
| Plafond révisé des dépenses (brut)                         | 5 939                        | 234          |
| Prévisions présentées                                      | 6 426                        | Ø            |
|                                                            | <hr/>                        | <hr/>        |
|                                                            | 487                          | Ø            |
|                                                            | <hr/>                        | <hr/>        |
| Cette modification se répartit ainsi:                      |                              |              |
| a) Augmentation des prix                                   | 10                           |              |
| b) Déficit salarial                                        | 372                          |              |
| c) Pensions de retraite                                    | 105                          |              |
|                                                            | <hr/>                        |              |
|                                                            | 487                          |              |
|                                                            | <hr/>                        |              |

TENEUR ET QUALITÉ DE  
L'INFORMATION CONTENUE DANS LES PRÉVISIONS DE PROGRAMME

- . MÊME FORME ET MÊME TENEUR D'INFORMATIONS EXIGÉES DANS LES INSTRUCTIONS RELATIVES AUX PRÉVISIONS DE PROGRAMME, SANS ÉGARD À L'AMPLEUR NI À LA NATURE DE L'ACTIVITÉ
- . L'INFORMATION DE SORTIE FAIT DÉFAUT
- . LES STRUCTURES DE PROGRAMME/ACTIVITÉ OBSCURCISSENT LA NETTETÉ DES PRÉVISIONS DE PROGRAMME
- . LES NIVEAUX DE STOCKS NE SONT PAS RÉVÉLÉS DANS LES PRÉVISIONS DE PROGRAMME
- . LES DONNÉES SUR LES ARTICLES DE DÉPENSE SONT CALCULÉES SUR UNE BASE DE PRORATA
- . MAIN-D'OEUVRE SURESTIMÉ

APPRECIATION PAR L'ÉQUIPE D'ÉTUDE  
DE  
L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES PERMANENTS

"LES MINISTÈRES, LE CONSEIL DU TRÉSOR OU LE CABINET NE FONT PAS  
AUTOMATIQUEMENT UN EXAMEN PÉRIODIQUE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS  
DES PROGRAMMES PERMANENTS". (PARAGRAPHE 3.41)

PRÉVISIONS DE PROGRAMME 19xx-xx

Application de la Loi

MINISTÈRE SOLICITEUR GÉNÉRAL

PROGRAMME

ACTIVITÉ

G.R.C.

SUIJET Obtention du Budget A du programme

| DESCRIPTION                                                                         | CY - AC     |                   | NY - NA     |                   | NY+1 - NA+1 |                   | NY+2 - NA+2 |                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
|                                                                                     | \$ (000' s) | ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000' s) | ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000' s) | ANNÉES-<br>HOMMES | \$ (000' s) | ANNÉES-<br>HOMMES |
| BUDGET PRINCIPAL A.C.                                                               |             |                   |             |                   |             |                   |             |                   |
| Crédits budgétaires bruts                                                           | x xxx       | xxx               |             |                   |             |                   |             |                   |
| Moins: Dépenses d'investissement                                                    | (xxx)       |                   |             |                   |             |                   |             |                   |
| Recettes à valoir sur le crédit                                                     | (xxx)       |                   |             |                   |             |                   |             |                   |
| a) CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'A.C. (NETS) À L'EXCLUSION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               |
| PLUS (MOINS)                                                                        |             |                   |             |                   |             |                   |             |                   |
| b) Budgets supplémentaires pour l'A.P.                                              | xxx         | xx                | xxx         | xx                | xxx         | xx                | xxx         | xx                |
| c) Augmentations non facultatives des paiements statutaires                         | xxx         |                   | xxx         |                   | xxx         |                   | xxx         |                   |
| d) Accroissements non facultatifs de la charge de travail                           |             |                   | xxx         |                   | xxx         |                   | xxx         |                   |
| e) Augmentations générales des salaires                                             |             |                   | xx          |                   | xx          |                   | xx          |                   |
| f) Promotions, reclassifications et augmentations au mérite                         |             |                   | x           |                   | x           |                   | x           |                   |
| g) Autres frais touchant le personnel                                               | x           |                   | x           |                   | x           |                   | x           |                   |
| h) Augmentations particulières des prix annoncés                                    |             |                   | x           |                   | x           |                   | x           |                   |
| i) Mise à exécution des décisions du cabinet                                        |             |                   | xx          | x                 | xx          | x                 | xx          | x                 |
| j) Modifications des recettes                                                       |             |                   | (xx)        | (xx)              | (xx)        | (xx)              | (xx)        | (xx)              |
| k) Dépenses d'investissement du budget A                                            | xx          |                   | xx          |                   | xx          |                   | xx          |                   |
| m) Réduction de services ou radiation d'articles de dépense                         |             |                   | (xx)        | (x)               | (xx)        | (x)               | (xx)        | (x)               |
| TOTAL DU BUDGET A                                                                   | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               | x xxx       | xxx               |

ÉVALUATION DES PROGRAMMES PERMANENTS

• MANUEL DES PRÉVISIONS DE PROGRAMME ET DU BUDGET DES DÉPENSES :

"LA DESCRIPTION DU MODE D'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET A PU LAISSER SUPPOSER QUE LA TOTALITÉ DU CONTENU DES PROGRAMMES ET DES ACTIVITÉS EN COURS EST ACCEPTÉE AUTOMATIQUEMENT ET SANS CRITIQUE.

CETTE DESCRIPTION VISE À FAIRE COMPRENDRE QU'IL N'EST PAS POSSIBLE POUR LE CONSEIL DU TRÉSOR DE PROCÉDER CHAQUE ANNÉE, SANS EXCEPTION,

À UN NOUVEL EXAMEN EXHAUSTIF DU CONTENU DE CHAQUE PROGRAMME ET DE CHAQUE ACTIVITÉ. ON RECONNAIT LA NÉCESSITÉ D'EXAMINER LES PROGRAMMES ET LES ACTIVITÉS; C'EST ESSENTIEL DANS LE CADRE D'UN RÉGIME DE BUDGÉTISATION DES PROGRAMMES. CEPENDANT, LE PRÉSENT MANUEL NE TRAITE PAS DES EXIGENCES PRÉCISES À CET ÉGARD." (PAGE 1.21)

APPRECIATION PAR L'EQUIPE D'ETUDE DE  
L'EXAMEN DES PROGRAMMES PERMANENTS

- . "LES HAUTS FONCTIONNAIRES DES MINISTÈRES, DU CONSEIL DU TRÉSOR ET DU CABINET NE CONNAISSENT PAS SUFFISAMMENT LE DÉTAIL DES ACTIVITÉS, LE PRIX DE REVIENT ET LES RÉSULTATS DES PROGRAMMES." (3.41)
  
- . "LE CONSEIL DU TRÉSOR PEUT AVISER LES MINISTÈRES DE SUPPRIMER OU DE RÉDUIRE UNE ACTIVITÉ MOINS PRIORITAIRE EN FAVEUR D'UNE NOUVELLE, MAIS SANS TENIR COMPTE DE CE QUE D'AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES PEUVENT AVOIR DES ACTIVITÉS ENCORE MOINS PRIORITAIRES QU'IL CONVIENT DRAIT DE SUPPRIMER (SOMMAIRE, SECTION 12)

## 4-10 BUDGET DES DÉPENSES, 1974-75

## CONSOMMATION ET CORPORATIONS

## A - Ministère - Programme de la consommation

PROGRAMME PAR ACTIVITÉ  
(en milliers de dollars)

| Activity—Activité                                                                           | Man-Years<br>Authorized<br>1974-75<br><br>Années-<br>hommes<br>autorisées<br>1974-1975 | Operating<br>—<br>Fonctionnement |                                               |              |                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                                                             |                                                                                        | Estimates<br>1974-75<br>—        | Forecast<br>Expendi-<br>tures<br>1973-74<br>— | Change<br>—  | Expendi-<br>tures<br>1972-73<br>— |
|                                                                                             |                                                                                        | Prévisions<br>1974-1975          | Dépenses<br>présumées<br>1973-1974            | Différence   | Dépenses<br>1972-73               |
| Administration—Administration.....                                                          | 9                                                                                      | 188                              | 161                                           | 27           | 1                                 |
| Canadian Consumer Council—Conseil canadien de la consommation....                           | 3                                                                                      | 171                              | 136                                           | 35           | 1                                 |
| Consumer Services—Services aux consommateurs.....                                           | 81                                                                                     | 1,478                            | 770                                           | 708          | 5                                 |
| Operations—Opérations.....                                                                  | 744                                                                                    | 10,989                           | 9,300                                         | 1,689        | 7                                 |
| Regulation—Règlements.....                                                                  | 149                                                                                    | 2,720                            | 2,090                                         | 640          | 1                                 |
| Research—Recherche.....                                                                     | 55                                                                                     | 1,239                            | 1,043                                         | 191          | 7                                 |
| <b>Total Estimates—Total des prévisions.....</b>                                            | <b>1,011</b>                                                                           | <b>16,788</b>                    | <b>13,505</b>                                 | <b>3,283</b> | <b>10.1</b>                       |
| <b>Less—Moins:</b>                                                                          |                                                                                        |                                  |                                               |              |                                   |
| Receipts credited to revenue—Produits portés en recettes:                                   |                                                                                        |                                  |                                               |              |                                   |
| Electricity and Gas Inspections fees—Droits d'inspection de<br>l'électricité et du gaz..... |                                                                                        | 1,379                            | 1,364                                         | 15           | 1.2                               |
| Weights and Measures Inspections fees—Droits d'inspection<br>des poids et mesures.....      |                                                                                        | 932                              | 922                                           | 10           | 1.0                               |
| Other—Autres.....                                                                           |                                                                                        | 14                               | 14                                            |              |                                   |
|                                                                                             |                                                                                        | 2,325                            | 2,300                                         | 25           | 2.2                               |
| <b>Add—À ajouter:</b>                                                                       |                                                                                        |                                  |                                               |              |                                   |
| Services provided by other departments—Services fournis par<br>d'autres ministères.....     |                                                                                        | 1,819                            | 1,868                                         | (49)         | 1.6                               |
| <b>Total Cost of Program—Coût total du programme.....</b>                                   |                                                                                        | <b>16,252</b>                    | <b>13,073</b>                                 | <b>3,209</b> | <b>9.7</b>                        |

## OBJECTIF

Accroître au maximum le bien-être des consommateurs et les protéger contre les risques économiques et les accidents.

## SOUS-OBJECTIFS

- Rendre plus judicieux le choix du consommateur en le renseignant sur les biens, sur les services et sur les pratiques commerciales.
- Stimuler l'intérêt du consommateur envers le marché canadien et l'élaboration des principes économiques de l'Etat.

INSUFFISANCE DES BUDGETS AUX FINS DES CONTRÔLES

- . "LA PLUPART DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DE RAPPORTS FINANCIERS DES MINISTÈRES NE SONT PAS SATISFAISANTS, PARCE QUE LES BUDGETS DÉTAILLÉS D'EXPLOITATION ÉTABLIS PAR NOMBRE DE MINISTÈRES MANQUENT SOUVENT DE RÉALISME." (SUPPLÉMENT, 4.22)
  
- . "IL PEUT ARRIVER QUE LES BUDGETS (D'EXPLOITATION) NE TIENNENT PAS COMPTE DES RÉDUCTIONS APPORTÉES AUX DEMANDES. S'ILS LES REFLÈTENT, SEULS LES TOTAUX SONT ARBITRAIREMENT RÉDUITS ET LES RÉDUCTIONS PARTICULIÈRES NE SONT PAS PRÉCISÉES. EN OUTRE, LES BUDGETS DÉTAILLÉS NE TIENNENT PAS FORCÉMENT COMPTE DES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES PRIX, DANS LA SITUATION ÉCONOMIQUE, DANS LES PLANS D'EXPLOITATION OU LA DISPONIBILITÉ DU PERSONNEL DEPUIS L'APPROBATION DES MONTANTS INITIAUX." (SUPPLÉMENT, 4.22)
  
- . IL S'EN SUIVIT QUE L'ON NE S'EN TIENT PAS ASSEZ RIGOREUSEMENT AUX BUDGETS D'EXPLOITATION ET QUE LA RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DE L'EMPLOI DES FONDS EST RÉDUITE.

COMPARAISON ENTRE LES CHIFFRES DU BUDGET ET LES CHIFFRES RÉELS

- . SOUVENT, LES BUDGETS ANNUELS D'EXPLOITATION SONT DÉFORMÉS DAVANTAGE ENCORE PAR LEUR SUBDIVISION EN BUDGETS MENSUELS ÉGAUX. D'AUTRES BUDGETS SONT DES BUDGETS DE CAISSE.
  
- . "SI L'ON VEUT QUE LES GESTIONNAIRES SOIENT TENUS RESPONSABLES DES ÉCARTS ENTRE LES RÉSULTATS RÉELS ET LES RÉSULTATS PROJÉTÉS, IL FAUT POUVOIR ANALYSER CES ÉCARTS PAR RAPPORT AUX DONNÉES PERMETTANT D'ÉVALUER LES RÉSULTATS, DE FAÇON À FAIRE RESSORTIR L'EFFET DES CHANGEMENTS SELON LE VOLUME PRODUIT, LA QUANTITÉ DES RESSOURCES UTILISÉES ET LE PRIX DE CES RESSOURCES." (SUPPLÉMENT, 4.27)
  
- . L'ANALYSE DES ÉCARTS EST SOUVENT DÉNUÉE DE SENS.



## APPENDIX "RRR"

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER IIRECOMMENDATION 10.9

*There is a need for governmental and departmental objectives, and program priorities, detailed enough to provide effective guidance to be communicated formally and on a timely basis to managers responsible for the various aspects of financial planning. (3.18)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

It would be best to treat the question of the existence or non-existence of government priorities and objectives quite separately from the same question as it applies at the departmental level. I would, therefore, like to break this question into the two elements of

- (a) communicating governmental objectives and priorities; and
- (b) communicating departmental objectives and priorities.

(a) Governmental

I would contend that government priorities and objectives are established and altered from time to time as changing circumstances demand. I would contend also that there is in place an adequate system for communicating these priorities and objectives to departments.

The most obvious evidence of the existence of government priorities and objectives is to be found in the formal statements containing them, such as speeches from the Throne, white papers like "Attack on Inflation" of last October or certain speeches of the Prime Minister or other members of the Cabinet, such as those of the Prime Minister on expenditure restraint or the recent one of the Minister of Transport on railway passenger service. These statements are, of course, a means of communication.

At the next level is the Cabinet Committee system and the process of discussion and the flow of paper it engenders. A Cabinet document puts forward the concerns of an individual Minister and his or her department on a particular matter; the Cabinet Committee dealing with policy questions in the particular field reports its views and recommendations to Cabinet; a Cabinet decision expresses the will of the collectivity, the government.

All these documents are generally available to the Deputy Ministers with an interest in them. The Deputy Minister of the originating department frequently appears at the meeting of the Cabinet Committee to support the document and therefore has an opportunity to hear the views of the Ministers.

Now I realize that there does not exist a handy manual of government objectives anywhere, carefully indexed so that one can find out just how many notches the government intends to advance total agricultural output in each of the next five years. These are not the ways of a democratic state. Nor do I suggest that there is no ambiguity about some objectives or conflict between one objective or priority and another. Energy self sufficiency and environmental purity remain to be reconciled in democratic states and, for that matter, in non-democratic states.

But I think I could show that there exists in almost all areas sufficiently clear direction to deputy heads and the more senior departmental managers to guide them in the choices they must make in the application of scarce resources in the programs for which they are responsible.

(b) Departmental

If we turn now to the departments themselves and the question of the existence of their priorities and objectives, and of the adequacy of the system of communicating these priorities and objectives - the answer is less clear.

The doctrine that programs should have objectives and priorities is a key element in a PPB system such as the one the government promulgated in the late 1960's. The Personnel Policy Branch of the Board promotes MBO, Management by Objectives, to departments as means of communicating objectives to all levels and as a means of rating performance. The Ministers of the Board again and again raise the question of the objectives to be served when poorly developed proposals are laid before them.

We agree completely with the policy that departmental objectives and priorities should be developed at the top and communicated down to the organization. This policy is enunciated in the Program Forecast and Estimates Manual and also in the Guide on Financial Administration.

Program Forecast and Estimates Manual, Chapter 1, Section C,  
paragraph 26:

*Planning is first and foremost a higher management activity that should encompass at least a program in the content of PPB. Other levels of management are involved in providing input to the planning process through participation in the continuous dialogue within headquarters and between headquarters and regions. Program Forecast submissions should be put together from the "top down", and not from the "bottom up". Unfortunately, submissions in recent years have more commonly followed the latter pattern instead of the former.*

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.12

*All programs should be reviewed in detail on a cyclical basis. Reviews should be conducted by departments, with appropriate central agency participation to provide an adequate basis for them to perform their resource allocating and budget monitoring responsibilities. (3.46)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

We agree with the spirit and intent of the Auditor General's comment. Regrettably little publicity has been given to the significant effort to establish and increase the effectiveness of planning and evaluation groups within departments and agencies; to the development of the Operational Performance Measurement System (OPMS) which provides a means to measure the efficiency of the more routine, continuing services undertaken or provided by departments and agencies; to the intensive evaluation of departmental programs and projects undertaken during consideration of program forecasts; to the ongoing and more detailed scrutiny accorded to programs and projects when submissions are made to Treasury Board; and finally, to the Cabinet evaluation studies which are undertaken from time to time.

The detailed cyclical review suggested would only be properly applied to more stable, long-term programs. Program content of the government's endeavours, however, is both dynamic and volatile and does not lend itself to a pre-determinable pattern of procedural cyclical review.

A constant review must be undertaken of new projects and programs put forward for consideration. In those cases where a department or agency is authorized to undertake a particularly intricate program an attempt is made to phase its implementation and to ensure that systems are in place that will provide the information necessary to evaluate the efficiency and effectiveness of the program.

Further, you will appreciate that the various expenditure reduction exercises undertaken by the Government are an indication that some programs have been evaluated, found wanting and consequently pared down or eliminated. Members of this Committee will appreciate from the foregoing that the vital necessity for program evaluation is recognized within government and that the evaluation of continuing programs represents a significant part of the task of central agencies.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.13

*Departmental personnel divisions should participate in the review of Program Forecasts. In addition, the Personnel Policy Branch of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission should be consulted on the personnel implications of Program Forecasts before Treasury Board approval of budget levels. (3.48)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

We agree that departmental Personnel Divisions should participate in the review of Program Forecasts and indeed that they should participate in their preparation and advise on the reasonableness of the projected manpower requirements. It is essential that personnel officers are provided this opportunity, also, to allow adequate planning for the staffing, training, compensation and staff relations implications of departmental plans.

During the consideration of Program Forecasts and Estimates, analysts from the Program Branch do consult with their opposite numbers in the Personnel Policy Branch on matters of policy and detail on personnel management and to assess the manpower resource implications and practicality of departmental proposals.

Certain highly detailed information on manpower requirements by classification is gathered through the medium of Main Estimates submissions solely for the use of the Personnel Policy Branch who in turn consult with the Public Service Commission.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.14

*Action needs to be taken to improve the quality of the data contained in Program Forecasts and Estimates submissions by:*

- (a) reassessing the suitability of the present structure of departmental programs and activities;*
- (b) promoting the use of procedures to extend the capability of financial systems to measure performance;*
- (c) reviewing in greater detail data submitted by departments;*
- (d) following-up on actual expenditures as a means of assessing the quality of budgetary data;*
- (e) establishing centrally the basis of amounts included to cover inflation;*
- (f) reviewing the effect of changes in inventory levels; and*
- (g) following-up on future-year projections included in Program Forecasts (3.64).*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

The Program Forecast is but one document, admittedly a very important document, submitted by departments and agencies

to the Treasury Board and its orientation is essentially financial. It is doubtful whether there is one program analyst or member of the Program Branch who relies upon the Program Forecast as the sole source of information on a department or agency. The efficiency and effectiveness of what is done in each organizational unit of each department and agency is evaluated and documented separately and of course has a bearing on the allocation of resources recommended following consideration of the Program Forecast.

Departmental planning units as well as the analysts of the Program Branch are continually assessing and attempting to improve the program and activity structures. The Auditor General has commented on these changes and has highlighted some which he believes provide less information than formerly. While we acknowledge that this is a danger, it is our opinion that these efforts have been consistent with the attempt to implement the P.P.B. methodology.

To safeguard against this danger, the Financial Administration Branch as described in my response to Recommendation 10.40, has been instructed to consult and liaise with the Program Branch to ensure that program and activity structures of departments and agencies are sufficient for informative disclosure and consistent with prior years for comparative purposes.

A review of the actual expenditures in prior years compared to requests for budgetary funds is a basic prerequisite before making any recommendation for any or additional funding in the year to which the Program Forecast relates.

It is normally preferable to defer consideration of price increases until Main Estimates are submitted in order to ensure reasonable provision is made for inflation. The basis of increases

to be allowed to cover inflation is established centrally and is used throughout the Program Branch in assessing requests for funds relative to price increases.

Future year projections included in Program Forecast submissions are a useful guide in assessing the probable budgetary impact of approved items and they have been used in the aggregate to provide a forecast of total resources demanded.

It is logical that departments should be required for their own individual planning and management purposes to make, if only once a year, forecasts of future year requirements. However, given the gap that often develops between the Program Forecast demand and the Estimates reality, it would be pointless for the Treasury Board Secretariat to spend time checking forecasts against final outcome.

We agree entirely with the recommendation pertaining to the need to

- promote the use of procedures to extend the capability of financial systems to measure performance.

The Program Branch continually encourages departments to improve their performance measurement systems. This is the specific responsibility of the Efficiency Evaluation Division of the Planning Branch who are overseeing the implementation of the Operational Performance Measurement Systems Manual published in 1974. In addition the Guide on Financial Administration promotes such systems. Relevant sections include:

*"2.1 Within each appropriation approved by Parliament, the departmental classification of accounts shall be a three-fold classification:*

- first, by activity element to make visible the costs of obtaining the output or benefits to be derived from expenditures;..."

"2.2 Departmental activity structures shall be sub-divided to the point where the basic or lowest levels, the activity elements, identify the costs of the processes and/or projects which are carried out to attain a program's objectives. This is to ensure that financial information is available wherever there is an identifiable output to which costs can be usefully and meaningfully related for purposes of determining cost effectiveness and efficiency."

"2.5 The activities and sub-activities, which are submitted to Treasury Board for approval for use in Program Forecast and Estimates submissions, should be capable of being accurately costed by aggregating activity element costs without arbitrary allocation techniques. This is to ensure that the activities and sub-activities are satisfactory for purposes of control and accountability and provide an accurate foundation for supplementary analysis."

Similarly we agree entirely with the recommendation pertaining to the need to review the effect of changes in inventory levels. Again the Guide on Financial Administration provides specific instruction.

*"3.5 Since costs computed for activity elements and objects of expenditure should reflect resources to be consumed, not cash needed to acquire resources, significant anticipated changes in levels of inventories of resources between the beginning and end of the fiscal year will distort costs unless budgeted for separately. Departments should budget for significant anticipated changes in inventory levels as if they were separate activity elements, so that the aggregate costs of all activity elements will more closely approximate cash requirements included in Estimates submissions."*

To ensure that the Guide on Financial Administration is properly understood and the policies properly implemented by departments and agencies, the Financial Administration Division of the Secretariat has pursued a systematic program of evaluation. Under the strengthened organization as a Branch as described under Recommendation 10.40, this evaluation program will proceed more vigourously.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.15

*A comprehensive resource allocation manual should be prepared containing a consolidated, updated version of appropriate sections of Treasury Board manuals, guides and circulars which deal with the resource allocation process. These should be supplemented by annual letters to each department suggesting improvements in the quality, content and presentation of the past year's submissions. Departments should reply formally stating plans for improvement. (3.71)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

The totality of directions from the Board on resource allocation and control consists of the following:

The Planning, Programming and Budgeting Guide

The Program Forecast and Estimates Manual

Small circulars on the specific topics of

Grants and Contributions

Manpower allocation and control

Vote structure and allotment control

Capital expenditures

The PPB Guide is, as the Auditor General's report notes, of a 1969 vintage and out of print. In our opinion it is a good document on the theory of PPB.

The others are procedures documents. They are all printed on the same sized paper suitable for insertion in a binder. In fact, a limited number of copies of the Program Forecast and Estimates Manual is made available by the Secretariat to each department in a binder.

Anyone wishing to make up a composite manual of the procedures documents has only to find a slightly larger binder to hold them. We have not felt that the inconvenience of a large binder was worth it for the few occasions on which a user might need access at the same time to all the material.

It has been our intent to communicate in this form rather than establishing one composite manual as we believe the flexibility provided to us by issuing circulars facilitates our ability to keep current.

With respect to that portion of the recommendations concerning annual letters to departments suggesting improvements in submissions I must point out to the Committee that the liaison between the program officers and departmental officials is very strong and very close. Any concerns or thoughts for improvement are communicated, I can assure you. However, we will study the advisability of formalizing the process as recommended by the Auditor General.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.16

*The Treasury Board Secretariat should study the reasons for the high rate of turnover of program analysts and take steps to remedy the problem. (3.75)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

The reasons for the comparatively rapid rate of turnover of analysts in the Program Branch are well known to the Treasury Board Secretariat. We deliberately set out to hire as analysts people who have demonstrated potential for advancement within the Public Service. We are usually successful because many Public Servants believe that it is very important for their future career development to have some service in a central agency.

Because of this the people that we hire are more likely than most to move to another job after a passage of time rather than remain for several years or even for their entire working careers in one department. At the same time, these analysts are recognized by departments as valuable employees both because of their native qualities and because of the experience they will have gained with us.

We try to recruit officers who have a good knowledge of some subject matter field such as science or one or more modes of transportation, or officers who have had an opportunity to work at senior policy levels even if in a junior capacity - with experience, say, in a Minister's office over an extended period of time. Or we might look for a more mature Public Servant who has worked in a number of different departments of the Federal government and therefore has a lot of practical knowledge to bring to bear.

We have also found that experience with a provincial government and, in particular, a provincial Treasury Board can be an asset.

It is interesting to note that the Glassco Commission Report in a section criticizing the composition of the Treasury Board staff as it was at that time said:

*A profile of a typical officer on the staff of the Treasury Board would show him to be thirty-seven years of age, holder of a university degree and, prior to joining the government service, having some two years' employment outside the government, in addition to any time spent on military service or graduate studies. He will have had nearly three years' experience in the government other than with the Treasury Board, and will have been on the staff for some six years.*

From this, one draws the assumption that the Glassco team would regard a high rate of turnover as an improvement.

In any case, I think we enjoy the benefits of an ever-renewed stream of active fresh minds and that we are largely protected from the disadvantages of a high rate of turnover by two or three factors.

First, not all the staff leaves after a year or two. There are 18 positions in the Senior Executive Category in the Branch who act as the supervisors to the Analysts in a hierarchy of Group Chief, Director and Assistant Secretary or Deputy Secretary. Of these, nine came from outside the Secretariat to take up their present levels, all after demonstrating very high abilities in the departments they serviced. The other nine were promoted from within - that is, from Group Chief to Director or from Director to Deputy or Assistant Secretary - after they had acquired experience within the Branch.

So we have experience at the top levels, which, coupled with the experience of quite a few analysts who remain beyond two years, gives a needed degree of continuity of knowledge. But at the same time at the top levels we have a regular infusion of new people with new ideas.

The second factor which I believe counters the possible dangers of high turnover is our method of operating which is one that requires checking and cross-checking and monitoring of work. Besides the guiding hand of the supervisory staff I have referred to, we have an Estimates Division almost entirely staffed by people with longer service in the Branch, who have many opportunities to detect the unsure hand of an inexperienced analyst and guide him in technical matters. The analysts check constantly with the Estimates Division on a great range of matters so as to compensate for their initial lack of knowledge in government finance. In addition our analysts can turn for advice to the technical expertise available in the Financial Administration Branch.

The final protection against the harm that an inexperienced analyst could cause in the influential positions that they hold is the fact that they work in a Secretariat to a Committee of Ministers. Important matters are laid before Ministers with great care and after great preparation at all levels of the Secretariat. Departments are advised before hand of the Secretariat's recommendations. The Minister of the department concerned may choose to attend with his officials. Let me assure you that the knowledge of this possibility provides a most powerful incentive to the analyst to be sure of his ground. The fact that a case must be presented to the Board in the face of a knowledgeable, quite possibly disgruntled interested Minister and his deputy provides senior Secretariat officials with a most powerful incentive to ensure that the analyst has done his work thoroughly - I certainly can attest to this from my experiences.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.19

*Departments should be required to assess services to the public annually within guidelines given to them by Treasury Board and to submit recommendations for continuing revenue policies or for increasing or reducing fees charged because of changes in the services offered or in the cost of providing them. Treasury Board should in turn be required to submit annual recommendations on revenue policies to the Governor in Council for consideration under the provisions of Section 13 of the Financial Administration Act. (3.86)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

This recommendation is acceptable and is totally consistent with existing policy as described in Chapter 10 of the Guide on Financial Administration entitled "Revenue and Accounts Receivable".

The Guide suggests conditions under which services should be charged for and also the information required when submitting a fee proposal to the Board. It states, in part:

*"Where services to the public are being provided, departments should regularly review fees and charges to determine whether charges should be introduced, or adjusted in the light of changes in the costs of the services. A suitable time for such a review would be when the program forecast is being prepared each year, since this is the time when program costs in general are being reviewed."*

There is, however, one caveat that I should indicate. The Board might, following its annual review, decide to submit no recommendations for fee changes to the Governor in Council. Such a decision might be prompted, for example, by the government's desire to provide an example of restraint in increasing prices or it may be determined that a program should be subsidized to some extent for compelling social reasons.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.20

*Treasury Board should give more consideration to establishing separate allotments where significant amounts of funds are provided for purposes that are discretionary and therefore controllable by management.*  
(4.12)

TREASURY BOARD POSITION: Disagree.

RATIONALE/ACTION

The reference here is to Section 24 of the Financial Administration Act which says:

- (1) *At the commencement of each fiscal year or at such other times as the Treasury Board may direct, the deputy head or other person charged with the administration of a service for which there is an appropriation by Parliament or an item included in estimates then before the House of Commons shall, unless otherwise directed by the Board, prepare a division of such appropriation or item into allotments in the form detailed in the estimates submitted to Parliament for such appropriation or item, or in such other form as the Board may prescribe.*
- (2) *A division required to be prepared pursuant to subsection (1) shall be submitted to the Treasury Board by the deputy head or other person charged with the administration of the service to which it relates.*

- (3) *Where a division required to be submitted to the Treasury Board pursuant to subsection (2) is approved by the Board, the allotments shall not be varied or amended without the approval of that Board.*
- (4) *The deputy head or other person charged with the administration of a service for which a division is required to be prepared pursuant to subsection (1) shall ensure by an adequate system of internal control and audit that the allotments provided in such division are not exceeded. 1968-69, c.27, s.8.*

The impression should not be gained that extensive use of allotment control is not made. The policy of the Board for the last few years, since about 1968, has been to require the establishing of separate allotments for

- each grant or contribution listed in the Estimates;
- all capital expenditures in a vote containing operating costs as well as capital items where the capital provision exceeds \$250,000 or 5% of the Vote total, whichever is the greater;
- the allocation made to each program to meet the costs of prospective general salary settlements.

Each year, in letters conveying the decision of the Board as to the approved levels for Main Estimates, directives are given to departments to establish specific allotments for special purposes. Such controls are placed on approved expenditure proposals that are subject to further review by the Board or to one that is subject to cancellation should a certain contingency not arise.

With all the grant and contribution money and all significant capital money tied up in separate allotments, the manager had his operating funds for transportation and communications, supplies and materials, rentals, professional services and the like, fairly well committed for the objects indicated. In any vote where these objects command large sums the commitment is correspondingly strong. For instance, Public Works has a large amount for rents but it is usually found not to be enough. Post Office has a large amount for transportation because it has to spend so much to move the mails.

The single largest object of expenditure allocation in most operating votes is salaries. Departments are almost always too optimistic about their chances of filling their manpower establishments. Therefore they developed surplus salary funds which they were then able to divert to other users in the program without reference to Treasury Board. There is much to be said for this flexibility particularly if it permits the overall program objectives to be attained by other means than first intended.

For many years, salary money was covered by allotment control procedures. This control was lifted in 1970 and for five years salary money provided the greatest source of financial management flexibility available to the operating managers. In June 1975, as part of the government's general program of restraint on expenditures, salary money was again placed under separate allotment control in each vote.

I feel that the report leaves a somewhat misleading impression of laxity in the allotment control system now in force. It must be remembered that the current management philosophy, which was adopted as a direct result of the Glassco Commission's recommendations, advocates a certain measure of freedom of action and

flexibility for public service managers. This philosophy is not compatible with the imposition of rigid controls which would, in my opinion, only create a constant stream of requests to the Treasury Board to adjust allotments in order to meet changing operational circumstances.

I do not believe that the superimposition of increasing controls of this nature is the key to more effective management and I would not therefore be prepared to recommend any greater use of allotment control than we now employ.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.21

*Departments with appropriate systems of budgetary control and financial reporting should be required to record commitments only as necessary towards the end of the year. (4.17)*

TREASURY BOARD POSITION: Disagree.

RATIONALE/ACTION

The need for commitment control has often been the subject of discussion and the argument has frequently been made that good systems of cash forecasting and budgetary control obviate the need for commitment control. We agree that systems of cash forecasting and budgetary control are prerequisites of sound financial management; however, we also believe that in government accounting, which is based on the principle of parliamentary control, a system of commitment control is essential.

Parliament controls the level of government activity by controlling the spending of departments. Section 25 of the Financial Administration Act requires each spending decision to be certified as to authority and availability of funds before the fact.

The need for this type of control was demonstrated in 1930 when certain unsatisfactory financial practices became evident, including the use of funds provided in appropriations for purposes other than those specified by Parliament and the lack of any record of outstanding commitments. Thus some departments had committed the government to expenditures and a level of service without the approval of Parliament. In 1931, the Office of the Comptroller of the Treasury was established and took over the financial staffs of departments. The Comptroller was made responsible for maintaining a record of all commitments chargeable to each appropriation, and for reviewing all expenditures to ensure that they were lawful

charges against appropriations, funds were available and they were properly authorized.

As a result of the change from the control role of the Office of the Comptroller of the Treasury to the primarily service role of the Department of Supply and Services, departmental officers now have primary responsibility for making financial information visible, for rendering a proper accounting and for applying reasonable standards of probity and prudence in controlling the expenditure of public funds. This shift in responsibility from a central agency to departments makes it necessary, more than ever before, for departmental officers to have a clear understanding of the financial responsibilities that Parliament has assigned to them.

The "Study of the Accounts of Canada" also examined this question closely and made recommendations to clarify the definition of a commitment and to lay down suggested criteria for controlling commitments. The report stated on page 158,

*Parliamentary control on the basis of each year's appropriations covering all accounts coming in course of payment is less effective if managers do not have a system of commitment control. To ensure that a program is carried on at the level for which funds are voted, potential requirements for funds must be controlled at the earliest possible moment. Decisions which gave rise to obligations to make payments during a fiscal year are the events which must be controlled, and the effect of these obligations must be measured in relation to the amounts of expenditure authority granted by Parliament.*

I agree with the suggestion that commitments need to be reported only periodically, usually more to the end of the fiscal year; this is consistent with the Guide on Financial Administration. However, I feel that all departments must adhere to the commitment control provisions of the FAA as a prerequisite to the development of sound budgetary control and financial reporting systems.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.25

*A monthly report, based on analysis of department budgets and expenditures and variances between them, should be prepared so that Treasury Board can take action to control overspending or to freeze excessive resources. (4.6)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

We have qualified our agreement with this recommendation since, in its present form, it appears to be at variance with the approved management philosophy that was originally recommended by the Glassco Commission.

Current Treasury Board policy, as outlined in the Guide on Financial Administration, supports the principle of delegated resource management by establishing:

- 1) the responsibility of the deputy head for the financial administration of his department;
- 2) standards for departmental systems of budgetary control and financial reporting;
- 3) standards for financial organization that seek to ensure that competent financial officers are specifically responsible for departmental financial analysis and control and for the provision of financial advice to deputy heads; and

- 4) standards of internal audit that should be used by departments and agencies to ensure the efficient and effective implementation and operation of these basic control elements.

The Treasury Board, through its program of financial administration evaluation, examines these components of each financial system. Any deficiencies are reported to the deputy head together with an agreed listing of any remedial actions that need to be taken. Through this program, the Board seeks the assurance that the departmental machinery for effective financial administration is operating efficiently.

Whilst we can agree that the Treasury Board must be provided with the expenditure information that it requires in order to fulfill its central management function, the recommendation, as written, would appear to confuse the provision of this information with the imposition of more rigid expenditure controls than existed during the pre-1962 era. It must be understood that the Treasury Board does not wish to dilute the responsibility and accountability of departments and agencies by attempting to assume, during the program implementation phase, the control of resources appropriated for departmental use. The department itself is accountable to this committee for any over-expenditure or misallocation of funds. It would be extremely difficult, if not impossible, for the Treasury Board to attempt to "second-guess" departmental operational program managers. The internal political difficulties inherent in the suggestion that the Treasury Board should have the power to freeze ostensibly excessive program resources, could weaken if not destroy the present resource allocation system.

There are two principle occasions on which the Treasury Board program analyst must be provided with information concerning the expenditures of programs within his portfolio.

The first is during the annual review of the program forecasts submission when, as a matter of course, the analyst will review the prior years' expenditure control record of the program before making any recommendations for new resource allocation.

The second occasion is during the review of any requests for supplementary resources and the analyst requests and receives any information that may be required in order to evaluate and substantiate such requests for additional resources.

A necessarily close working relationship exists between the program analyst and the departments and agencies in his portfolio. The potential range of issues that must be dealt with, is normally so broad and varied that I seriously doubt whether a satisfactory variance reporting system could be designed that would be responsive to our encountered needs.

In our opinion, the problem which must be addressed concerns the need to emphasize the accountability of departments for the resources that are placed at their disposal. We do not feel that this can be accomplished in the manner suggested by this recommendation, but we are actively considering the steps that must be taken to foster this accountability concept.

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY - TIER II

RECOMMENDATION 10.33

*A comprehensive study of personnel systems related specifically to financial administrators should be undertaken to consider the advisability of establishing a professional government accounting group commensurate with the current and future needs of government for financial management and control. (8.13)*

TREASURY BOARD POSITION: Qualified Agreement.

RATIONALE/ACTION

Various efforts are underway to improve the professionalism of financial administrators in government.

- 1) The PSC co-sponsors an educational program with the Society of Industrial Accountants, which enables Public Servants to become professionally qualified accountants. (RIA). Since 1972, 29 Public Servants have graduated. The PSC anticipates a future annual graduation rate of 12 to 15 Public Servants per annum under this program.
- 2) The PSC also offers a variety of short in-house training courses which, apart from an Advanced Level Financial Administration Course, are aimed at the more technical aspects of financial administration. The Advanced Level Course takes a broader, more philosophical approach to the environment and purpose of financial administration in the Federal Public Service.

- 3) However, it is felt that a more comprehensive training program is required to be geared more to an overall review of the setting and theory of financial management in government. In 1970, a similar need was identified and filled by the Secretariat in the Planning function. An intensive one-year Quantitative Analysis Course sponsored and administered by the Secretariat, coupled with an increase in the recruitment of personnel with the necessary background and training, has gradually provided the level of expertise required. The Treasury Board has agreed that the resources of the Secretariat previously devoted to this program, shall now be diverted to the development and administration of a comprehensive financial management training program.

A "financial management certification in professional accounting" is awarded to those public servants who attain a 50% pass mark in the examinations of the R.I.A. program sponsored by the Public Service Commission. This certificate is now recognized by the staffing arm of the Public Service Commission and is used as a measure of a candidate's professional knowledge. Consideration will be given to the feasibility of awarding a similar certificate to those public servants who successfully complete the proposed new comprehensive financial management training course mentioned above.

The qualification that we wish to register in respect of this recommendation, is based on the fact that in 1972-73, an interdepartmental committee made up of members of the financial administrative community of the Public Service considered a similar proposal. This committee suggested that a professional accounting designation should be a pre-requisite for entrance into the FI4 level. (Max. salary \$20,291). This suggestion was not followed however, since it was pointed out

that the creation of an internal barrier of this nature within the FI category would further aggravate the staffing problems that were prevalent in the function at that time. These staffing difficulties are the subject of recommendation 10.34 in the Auditor General's report.

It was also felt that the structuring of two groups, (professional and non-professional), within the category would give rise to the development of two bargaining units and the associated problems of vertical pay relativity and employee career aspirations.

In view of their experienced staffing difficulties the committee did not wish to inhibit in any way the staffing process and, therefore, rejected the proposal to raise the minimum qualification requirements for the category or any part of it. Instead, benchmarks in the FI selection standards were revised to reflect the need for professional accounting qualifications for certain senior or specialized financial administrative positions. This has meant that career opportunities in financial administration have remained open for those individuals who have been able to qualify themselves for promotion on the basis of their work experience. Given that departments and agencies now have the ability to selectively recruit professionally qualified financial administrators, it is not felt that the mandatory imposition of a professional government accounting designation would alleviate the staffing difficulties that have been experienced for some time and which form the basis for recommendation 10.34.

In summary, whilst we fully support the proposal to establish a professional government accounting designation, we do not think that it would be advisable at this time in view of the shortage of financial administrators to create a separate professional government accounting group.

## APPENDICE «RRR»

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - PARTIE IIRECOMMANDATION 10.9

*If faut faire connaître officiellement et à temps aux gestionnaires responsables des divers aspects de la planification financière les objectifs et priorités du gouvernement et du ministère, qui doivent en outre être suffisamment détaillés pour leur servir de guide. (3.18)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Acceptation sous réserves.

ANALYSE RAISONNEE/EXECUTION

Il conviendrait d'aborder séparément la question de l'existence ou de la non-existence des objectifs et priorités du gouvernement et celle de l'existence ou non d'objectifs et de priorités au niveau des ministères. C'est pourquoi j'ai tenu à diviser la question en deux volets, que voici:

- (a) communication des objectifs et priorités du gouvernement;  
et
- (b) communication des objectifs et priorités des ministères.

(a) Objectifs et priorités du gouvernement

Je trouve normal que le gouvernement établisse des objectifs et priorités, et qu'il les modifie de temps à autre selon les circonstances. Je reconnais également que, grâce à un système approprié de communication, les ministères sont tenus au courant des objectifs et priorités.

C'est dans les déclarations officielles qu'il faut trouver la meilleure preuve de l'existence d'objectifs et de priorités gouvernementales, notamment dans les discours du Trône, dans les déclarations de principe comme celle intitulée "offensive contre l'inflation" d'octobre dernier, ou encore dans certains discours du premier ministre ou d'autres membres du Cabinet, par exemple, ceux du premier ministre sur la restriction des dépenses ou celui, très récent, du ministre des transports au sujet des services ferroviaires pour voyageurs. Ces déclarations constituent, bien sûr, des moyens de communication.

Le palier suivant est celui du système de comités ministériels, avec toutes les procédures de délibération et la multitude de documents qu'il comporte. Un sujet particulier intéressant tel ministre et son ministère fait l'objet d'un document, puis, le comité ministériel chargé de l'étude des politiques dans le domaine visé donne son opinion et formule des recommandations qu'il soumet au Cabinet; enfin, le Cabinet, prend une décision qui est censée refléter le voeu de la collectivité, c'est-à-dire le gouvernement.

Tous ces documents sont généralement à la disposition des sous-ministres intéressés. Il n'est pas rare qu'un sous-ministre du ministère d'où émane un document assiste à la séance du Comité ministériel pour en défendre le contenu et, du même coup, prendre connaissance des opinions des ministres.

Je constate qu'il n'existe pas de manuel pratique qui décrit les objectifs du gouvernement et les catalogues de façon à permettre au lecteur de connaître facilement, par exemple, dans quelle mesure le gouvernement entend augmenter la production agricole totale au cours de chacune des cinq prochaines années. Ce n'est pas ainsi que doit fonctionner un Etat démocratique. D'autre part, certains objectifs sont ambigus, et, parfois, un objectif ou une priorité peuvent ne pas concorder avec d'autres. On n'a pas encore réussi, dans nos sociétés, qu'elles soient démocratiques ou non à concilier l'objectif de l'autarcie en matière d'énergie et celui de la qualité de l'environnement, par contre, je crois que, dans presque tous les domaines, les sous-ministres et les hauts fonctionnaires des divers ministères sont suffisamment bien orientés pour être en mesure de décider comment ils répartiront les dépenses de leurs budgets limités entre les divers programmes dont ils ont la responsabilité.

#### (b) Objectifs et priorités des ministères

Si nous nous demandons maintenant si, de leur côté, les ministères ont aussi des objectifs et des priorités, et dans quelle

mesure les moyens dont ils disposent pour communiquer ces objectifs et priorités sont efficaces, la réponse est moins claire.

Le principe voulant que les programmes devraient comporter des objectifs et des priorités est un élément clé d'un système de rationalisation des choix budgétaires (RCB) tel que celui promulgué par le gouvernement vers la fin des années 60. La direction de la politique du personnel au sein du Conseil du Trésor préconise le recours, dans les ministères, à la méthode GPO, gestion par objectif, comme moyen de faire part des objectifs à tous les niveaux et d'évaluer le rendement à tous les niveaux. Les ministres du Conseil du Trésor, se sont toujours obligés de se poser des questions quant aux objectifs poursuivis lorsqu'ils ont à étudier des projets mal définis.

Nous sommes entièrement d'accord avec le principe selon lequel les objectifs et priorités des ministères devraient d'abord être élaborés au sommet, et, ensuite, communiqués à la base. Cette politique est énoncée dans le manuel de prévision des programmes et dépenses ainsi que dans le guide d'administration financière.

Manuel de prévision des programmes et des dépenses, chapitre 1, section C, paragraphe 26:

*La planification est d'abord et avant tout une activité de haute gestion qui devrait viser au moins l'application d'un programme RCB. Les autres paliers de gestion sont invités à collaborer au processus de planification en participant au dialogue constant des administrations centrales entre elles, et entre les administrations centrales et les administrations régionales. Les programmes devraient être élaborés au "sommet" et non à la "base". Depuis quelques années, malheureusement, c'est surtout le contraire qui s'est produit.*

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - PARTIE IIRECOMMANDATION 10.12

*Tous les programmes devraient faire l'objet d'un examen périodique approfondi de la part des ministères, avec une participation appropriée des organismes centraux pour permettre à ces derniers de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'attribution des ressources et de contrôle budgétaire.*

(3.46)

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Acceptation sous réserve.

ANALYSE RAISONNEE/EXECUTION

Nous endossons l'esprit et l'intention des remarques de l'auditeur général. Malheureusement, on a accordé peu de publicité aux efforts sérieux qui ont été déployés afin de constituer, au sein des ministères et organismes gouvernementaux, des équipes de planificateurs et d'accroître leur efficacité; à la mise en application du système de mesure de la performance des opérations (SMP0) qui permet de mesurer l'efficacité des services routiniers et ordinaires relevant des ministères et organismes gouvernementaux; à l'évaluation intensive, lors de l'étude des prévisions de programmes, des programmes et projets ministériels, à l'examen plus rapide et plus détaillé des programmes et projets soumis au Conseil du Trésor; et enfin, aux études d'évaluation entreprises de temps à autre par le Cabinet.

L'examen cyclique détaillé que nous proposons ne peut s'appliquer convenablement qu'à des programmes à long terme par ailleurs, les tentatives du gouvernement en ce qui concerne les programmes sont à la fois dynamiques et éphémères et elles ne permettent pas nécessairement de déterminer d'avance de quelle façon on procèdera à l'examen cyclique.

Il faut étudier constamment les nouvelles soumissions de projets et de programmes. Quand un ministère ou un organisme est autorisé à lancer un programme particulièrement complexe, on tente de mettre celui-ci en oeuvre progressivement et de s'assurer que les systèmes établis permettront de fournir les renseignements nécessaires à l'évaluation de l'efficacité et du rendement de ce programme.

Vous vous rendrez compte en outre que les diverses réductions de dépenses du gouvernement sont un indice que certains programmes ont été évalués, jugés imparfaits et, par conséquent, réduits ou même éliminés. Les membres du présent comité admettront, à la lumière de ce qui précède, qu'on reconnaît au sein du gouvernement la nécessité absolue d'évaluer les programmes et que l'évaluation des programmes permanents constitue une partie importante du travail des organismes centraux.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - NIVEAU II

RECOMMANDATION 10.13

*Les divisions du personnel des ministères devraient participer à l'examen des prévisions de programme. En outre, la direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique devraient être consultées au sujet de l'incidence des prévisions de programme sur la dotation en personnel avant que le Conseil du Trésor approuve les niveaux budgétaires. (3.48)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord conditionnel

JUSTIFICATION/MESURES

Nous sommes d'avis que les divisions du personnel des ministères devraient participer à l'examen des prévisions de programme et qu'elles devraient évidemment prendre également part à leur préparation et offrir des conseils sur le bien-fondé des besoins prévus en main-d'oeuvre. Il est essentiel que les agents du personnel aient la chance d'agir ainsi de façon à pouvoir planifier adéquatement les répercussions de la dotation en personnel, de la formation, des indemnités et des relations de travail sur les projets ministériels.

Pendant l'étude des prévisions de programme et du Budget des dépenses, les analystes de la direction des programmes consultent leur contre-parties de la direction de la politique du personnel pour les questions de principe et de modalité concernant la gestion du personnel, afin d'évaluer les conséquences des ressources en main-d'oeuvre et l'aspect pratique des propositions ministérielles.

Certains renseignements fort détaillés sur les besoins en main-d'oeuvre, définis par classification, sont obtenus grâce aux soumissions au Budget principal des dépenses et servent uniquement à la direction de la politique du personnel qui, à son tour, consulte la Commission de la Fonction publique.

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - NIVEAU IIRECOMMANDATION 10.14

*Des initiatives s'imposent pour améliorer la qualité des données présentées dans les demandes quant aux prévisions de programme et au Budget des dépenses, c'est-à-dire:*

- a) réévaluer la structure actuelle des programmes et activités ministériels pour s'assurer qu'elle est appropriée;*
- b) encourager l'emploi de méthodes propres à accroître l'aptitude des systèmes financiers à mesurer le rendement;*
- c) examiner plus à fond les données présentées par les ministères;*
- d) contrôler a posteriori les dépenses réelles pour évaluer la qualité des données budgétaires;*
- e) confier à un rouage central le soin d'établir la base du calcul des montants inclus pour absorber l'inflation;*
- f) examiner l'effet de la variation des niveaux des stocks;*  
*et*

*g) contrôler a posteriori les projections comprises dans les prévisions de programme, à l'égard des années futures.*

*(3.64)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord conditionnel

#### JUSTIFICATION/MESURES

Les prévisions de programme ne représentent qu'un seul document dont tous reconnaissent toutefois la grande importance, qui est soumis au Conseil du Trésor par les ministères et les organismes et est de nature essentiellement financière. Il est douteux qu'un analyste de programme ou un membre de la direction des programmes se fonde exclusivement sur les prévisions de programmes comme source d'information sur un ministère ou un organisme. Cette évaluation de l'efficacité du travail effectué par chaque section des divers ministères et organismes se fait de façon distincte, tout comme la documentation réunie à ce sujet, et elle influe évidemment sur la répartition des ressources, recommandée après l'examen des prévisions de programme.

Les sections de planification des ministères, de même que les analystes de la direction des programmes, évaluent continuellement le programme et le mode d'organisation des travaux et tentent constamment de les améliorer. L'auditeur général a présenté des observations sur les changements et en a fait ressortir certains qui, selon lui, ne

permettent pas d'obtenir autant de renseignements qu'auparavant. Tout en reconnaissant que cette situation présente un danger, nous sommes d'avis que ces efforts ont, jusqu'à maintenant, correspondu avec la tentative visant à mettre en oeuvre la méthodologie de la D.P.P.

Dans le but d'éviter ce danger, la direction de l'administration financière a reçu l'ordre, conformément à ma réponse à la recommandation 10.40, de consulter les membres de la direction des programmes et d'établir des contacts avec eux pour s'assurer que le programme et le mode d'organisation des travaux des ministères et des organismes permettent d'obtenir des renseignements et cadrent, à des fins comparatives, avec les travaux des années précédentes.

L'étude comparative des dépenses réelles faites au cours des années précédentes et des demandes de crédits budgétaires constituent une condition essentielle à la présentation de recommandations pour toute demande de financement ou d'obtention accrue de capitaux pendant l'année correspondant aux prévisions de programme.

Il est généralement préférable de ne pas tenir compte des hausses de prix avant la présentation du Budget principal des dépenses afin de s'assurer que des dispositions raisonnables seront prises en matière d'inflation. Le calcul des hausses autorisées pour absorber l'inflation est confié à un rouage central et utilisé à tous les paliers

de la direction des programmes pour évaluer les demandes de capitaux provoquées par des hausses de prix.

Les projections figurant dans les prévisions de programmes sont un guide utile pour l'évaluation des répercussions budgétaires probables des postes autorisés et elles ont été utilisées dans l'ensemble pour prévoir les ressources totales exigées.

Il serait logique de demander aux ministères de préparer, ne serait-ce qu'une fois l'an des prévisions sur les besoins futurs, ce qui les aiderait dans leurs travaux de planification et de gestion. Toutefois, étant donné l'écart qui se forme souvent entre les besoins des programmes et la réalité du Budget, il serait inutile que le Secrétariat du Conseil du Trésor consacre du temps à vérifier les prévisions en fonction du résultat final.

Nous approuvons entièrement la recommandation concernant la nécessité

- d'encourager l'emploi de méthodes propres à accroître l'aptitude des systèmes financiers à mesurer le rendement.

La direction des programmes incite constamment les ministères à améliorer les systèmes de mesure des performances. Ce travail incombe précisément

à la division de l'évaluation du rendement, direction de la planification, qui surveille la mise en oeuvre du Guide des systèmes de mesure de la performance des opérations, publié en 1974. Le Guide d'administration financière encourage de plus l'instauration de tels systèmes. Les paragraphes à cet effet stipulent notamment:

*"2.1 A l'intérieur de chaque crédit adopté par le Parlement, la classification des comptes du ministère doit être triple:*

- d'abord par élément d'activité, pour indiquer les coûts des réalisations ou les avantages visés par les dépenses; ..."*

*"2.2 Aussi pour diviser les structures d'activité du ministère de façon à ce que les échelons de base ou inférieurs, c'est-à-dire les éléments d'activité, permettent d'identifier le coût du procédé et (ou) des projets exécutés en vue d'atteindre les objectifs d'un programme. Ceci, pour disposer de données financières dès que l'on peut relier de façon utile et significative un résultat et des coûts, et juger ainsi de l'efficacité et/ou de l'efficience."*

"2.5      *Les activités et sous-activités soumises à l'approbation du Conseil du Trésor aux fins d'inscription aux prévisions et au budget des dépenses, devraient pouvoir faire l'objet d'une évaluation financière précise en additionnant les coûts de chaque élément d'activité sans avoir recours à des techniques d'affectation arbitraires. On s'assure ainsi que les activités et sous-activités répondent aux critères de contrôle et de responsabilité et fournissent une base précise aux fins d'analyses supplémentaires."*

Nous sommes aussi pleinement en faveur de la recommandation qui souligne la nécessité de réexaminer l'effet des changements dans les niveaux des stocks. Encore une fois, le Guide d'administration financière offre les directives nécessaires.

"3.5      *Les coûts calculés pour les éléments d'activité et les articles de dépenses devraient correspondre aux ressources devant être consommées et non aux fonds nécessaires pour acquérir ces ressources. De ce fait, des variations sensibles anticipées en ce qui concerne les niveaux des stocks des ressources entre le commencement et la fin de l'année financière,*

*forceront les coûts, à moins d'être budgétisées séparément. Les ministères devraient inscrire au budget les changements sensibles prévus pour les niveaux des stocks comme s'ils étaient des éléments d'activité distincts, afin que le total des coûts de tous les éléments d'activité se rapproche davantage des besoins de fonds indiqués dans les présentations du budget des dépenses."*

Pour que le guide d'administration financière soit bien compris et que les politiques soient correctement appliquées par les ministères et les organismes, la division de l'administration financière du Secrétariat vise à établir un programme d'évaluation systématique qui comme l'indique la recommandation 10.40 pourra se réaliser rapidement sous les auspices d'une direction possédant une organisation plus solide.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - NIVEAU II

RECOMMANDATION 10.15

*Il faudrait préparer un manuel complet sur l'affectation des ressources contenant une version consolidée et mise à jour des sections pertinentes des manuels, guides et circulaires du Conseil du Trésor qui traitent du processus d'attribution des ressources. Ces documents devraient être complétés par des lettres annuelles à l'adresse de chaque ministère qui proposeraient des améliorations touchant la qualité, le contenu et la présentation des demandes de l'année précédente. Chaque ministère devrait y répondre officiellement en exposant les améliorations qu'il projette d'apporter à l'avenir. (3.71)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord conditionnel.

JUSTIFICATION/MESURES

L'ensemble des directives du Conseil du Trésor sur l'affectation et le contrôle des ressources comprend les documents suivants:

Le guide sur la rationalisation des choix budgétaires

Le Manuel des prévisions de programme et du budget des dépenses

De petites circulaires sur les sujets suivants:

Subventions et contributions

Affectation et contrôle de la main-d'oeuvre

Structures des crédits et contrôle des affectations

Dépenses d'investissements

Selon les notes du rapport de l'Auditeur général, le guide R.C.B. date de 1969 et n'est plus disponible. C'est, selon nous, un bon document sur la théorie de la R.C.B.

Les autres documents concernent des procédures. Ils sont tous imprimés sur des feuilles de même dimension pouvant être insérées dans une reliure. En fait, le Secrétariat a distribué à chaque ministère un nombre limité d'exemplaires du Manuel des prévisions de programme et du budget des dépenses, sous reliure.

Si l'on veut constituer un manuel complet des documents de procédure, il est facile de se procurer une reliure légèrement plus grande pour les y assembler. Nous avons estimé qu'il n'était pas utile de fournir une grande reliure, car les utilisateurs auraient rarement l'occasion de devoir consulter tous les documents à la fois.

Nous avons préféré donner des communications sous cette forme plutôt que d'établir un manuel global, car nous estimons que l'émission de circulaires s'avère plus flexible et qu'elle facilite la distribution des renseignements au fur et à mesure.

Quant à cette partie des recommandations concernant des lettres annuelles aux ministères et proposant des améliorations des informations, je voudrais signaler au Comité que les responsables du programme et les fonctionnaires du ministère y travaillent de concert et avec beaucoup d'efficacité. Je puis vous assurer que nous recevons toute sortes de questions et de suggestions visant à obtenir des améliorations. Cependant, selon les recommandations de l'Auditeur Général, nous étudierons les possibilités de restructuration efficace des méthodes.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - NIVEAU II

RECOMMANDATION 10.16

*Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait étudier les causes du fort indice de rotation des analystes de programme et prendre les mesures pour corriger la situation. (3.75)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord conditionnel

JUSTIFICATION/MESURES

Le Secrétariat du Conseil du Trésor connaît fort bien les raisons de l'indice relativement élevés de rotation des analystes de la direction des Programmes. Notre intention est d'engager des analystes qui ont fait preuve de possibilités d'avancement dans la Fonction publique. En général, nos efforts sont couronnés de succès, parce que bien des fonctionnaires estiment qu'ils auront des avancements intéressants dans leur carrière après avoir travaillé dans un organisme central.

Pour cette raison, les personnes que nous engageons sont plus susceptibles que la plupart des autres de prendre un nouvel emploi après un certain temps, plutôt que de rester plusieurs années dans un même ministère. De plus, ces analystes sont reconnus par les ministères comme des employés compétents en raison de leurs qualités de base, et aussi de l'expérience qu'ils auront acquis avec nous.

Nous essayons de recruter des fonctionnaires possédant une bonne connaissance dans un domaine particulier comme une discipline scientifique par exemple, ou spécialisés dans un ou plusieurs moyens de transport, ou des fonctionnaires qui ont eu l'occasion de travailler à des niveaux supérieurs de gestion, ou même avec un niveau moins élevé, mais possédant de l'expérience, acquise par exemple dans un service ministériel sur une assez longue période. Nous recherchons aussi des fonctionnaires plus expérimentés, ayant travaillé dans différents ministères du gouvernement fédéral et ayant donc acquis des connaissances d'ordre pratique très étendues et fort utiles.

Nous avons aussi constaté que l'expérience acquise dans un gouvernement provincial, et en particulier dans un Conseil du Trésor provincial, pouvait s'avérer un atout.

Il est intéressant de noter que la Commission Glassco, dans un chapitre critiquant la composition du personnel du Conseil du Trésor de cette époque, dit:

*Un fonctionnaire type du Conseil du Trésor serait un homme âgé de trente-sept ans, qui serait diplômé d'une université et qui, avant d'entrer au service du gouvernement, aurait occupé pendant environ deux ans un emploi dans une entreprise privée, en plus du temps consacré soit à l'armée, soit à des études*

*supérieurs. Il aurait d'abord travaillé pendant près de trois ans dans un service autre que le Conseil du Trésor dont il ferait maintenant partie depuis environ six ans.*

Il semblerait donc, d'après cet extrait, que l'équipe Glassco considérerait un taux élevé de roulement comme une amélioration.

Quoiqu'il en soit, je crois que nous profitons des avantages d'un courant toujours renouvelé de nouveaux esprits actifs et que nous sommes largement protégés des désavantages d'un taux élevé de roulement par deux ou trois facteurs.

Premièrement, tout le personnel ne quitte pas après un an ou deux. Il y a 18 postes dans la catégorie des directeurs exécutifs, dans la direction, qui remplissent les rôles de surveillants des analystes, dans une hiérarchie de chef de groupe, directeur, secrétaire adjoint ou sous-secrétaire. De ces 18 postes, 9 personnes viennent de l'extérieur du Secrétariat pour remplir des fonctions à leurs niveaux actuels et tous ont fait montre de très grandes compétences dans les ministères où ils étaient employés. Les 9 autres personnes ont eu des promotions internes, de chef de groupe à directeur ou de directeur à secrétaire adjoint ou sous-secrétaire, après avoir acquis de l'expérience dans la direction.

Nous avons donc de l'expérience aux niveaux supérieurs qui, ajoutée à l'expérience de quelques analystes qui demeurent plus de deux ans, nous donne le degré voulu de continuité des connaissances. Mais en même temps, nous connaissons, aux niveaux supérieurs, un influx régulier de nouvelles personnes possédant des idées nouvelles.

Le second facteur qui, à mon avis, contrecarre les dangers éventuels d'un roulement élevé est notre méthode de fonctionnement qui comporte une vérification, une revérification et la direction du travail. En plus de l'aide du personnel de surveillance dont j'ai parlé, nous avons la division des prévisions budgétaires entièrement composée d'un personnel aux longs états de service dans la direction, qui ont de nombreuses possibilités de déterminer l'hésitation de l'analyste inexpérimenté et de le guider techniquement. Les analystes vérifient constamment avec la division des prévisions budgétaires un grand nombre de sujets afin de compenser leur manque initial de connaissance des finances du gouvernement. De plus, nos analystes peuvent obtenir des avis techniques à la direction de l'administration financière.

La protection finale contre les erreurs qu'un analyste inexpérimenté pourrait faire dans les postes importants qu'il détient est le fait qu'il travaille dans un Secrétariat d'un comité de ministres. Les sujets importants sont portés à l'attention des ministres avec grand soin et après grande préparation à tous les niveaux du Secrétariat.

Les ministères sont informés à l'avance des recommandations du Secrétariat. Le ministre du ministère intéressé peut choisir d'y assister avec ses collaborateurs. Je vous assure que la connaissance de cette possibilité encourage fortement l'analyste à s'assurer de ses connaissances. Le fait qu'un cas peut être présenté au Conseil du Trésor devant un ministre et son sous-ministre renseigné, et éventuellement mécontent stimule fortement les hauts fonctionnaires du Secrétariat à s'assurer que l'analyste a fait son travail entièrement - et je puis le certifier d'après mon expérience.

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - PARTIE IIRECOMMANDATION 10.19

*Les ministères devraient être tenus d'évaluer annuellement les services qu'ils assurent au public, à la lumière des lignes directrices du Conseil du Trésor, et de présenter des recommandations préconisant le maintien des politiques visant les revenus ou l'augmentation ou la réduction des frais exigés, par suite de l'évolution de la nature des services offerts ou de leur prix de revient. De son côté, le Conseil du Trésor devrait être tenu de présenter au gouverneur en conseil des recommandations annuelles sur les politiques en matière de revenu, pour que celui-ci les examine en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. (3.86)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord avec réserve.

EXPLICATION/MESURES

Cette recommandation est acceptable et entièrement conforme à la politique actuelle, décrite au chapitre 10 du Guide d'administration financière, intitulé "Recettes et comptes à recevoir".

Le guide suggère des conditions où le coût des services devrait être exigé, et énumère les renseignements nécessaires pour la présentation d'une proposition au Conseil du Trésor. Il stipule, en partie:

*Lorsque des services sont dispensés au public, les ministères doivent revoir régulièrement les droits et les frais pour voir s'il n'y aurait pas lieu d'en imposer ou de les rajuster à la lumière des variations des coûts de ces services. Il serait bon d'effectuer cette révision lors de la préparation des prévisions de programmes chaque année, parce que c'est le moment où sont revus les coûts généraux des programmes.*

Il ne faut cependant faire une réserve. Le Conseil du Trésor peut, à la suite de son étude annuelle, décider de ne présenter au gouverneur en conseil aucune recommandation visant à changer les droits et les frais. Une telle décision pourrait être motivée par exemple, par le désir du gouvernement par exemple de donner un exemple de restriction dans la montée des prix ou il peut être décidé qu'un programme devrait être subventionné dans une certaine mesure pour des raisons sociales impérieuses.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
ETUDE SUR LA GESTION ET LE CONTROLE FINANCIERS - PARTIE II

RECOMMANDATION 10.20

*Le Conseil du Trésor devrait établir des affectations distinctes lorsque d'importantes sommes sont prévues à des fins discrétionnaires, et, partant, soumises au contrôle des gestionnaires.*  
(4.12)

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Contre.

ANALYSE RAISONNEE/EXECUTION

On parle ici de l'article 24 de la Loi sur l'administration financière qui stipule:

- (1) *Au commencement de chaque année financière ou aux autres époques que le Conseil du Trésor peut prescrire, le sous-chef ou quiconque est chargé à un autre titre de l'administration d'un service pour lequel il existe un crédit parlementaire ou pour lequel un poste est inclus dans le budget des dépenses dont la Chambre des communes est alors saisie doit, à moins que le Conseil n'en ordonne autrement, préparer une division de ce crédit ou poste en affectations selon la forme détaillée dans le budget des dépenses présenté au Parlement pour ce crédit ou poste, ou sous telle autre forme que le Conseil peut prescrire.*

- (2) Une division dont la préparation est requise en conformité du paragraphe (1) doit être présentée au Conseil du Trésor par le sous-chef ou quiconque est chargé à un autre titre de l'administration du service auquel elle se rapporte.
- (3) Lorsqu'une division dont la présentation au Conseil du Trésor est requise en conformité du paragraphe (2) est approuvée par le Conseil, les affectations ne doivent pas être changées ni modifiées sans l'approbation de ce Conseil.
- (4) Le sous-chef ou quiconque est chargé à un autre titre de l'administration d'un service pour lequel la préparation d'une division est requise en conformité du paragraphe (1) doit s'assurer au moyen d'un système adéquat de contrôle et de vérification internes que les affectations prévues dans cette division n'ont pas été dépassées.
- 1968-69, c. 27, art. 8.

Il ne faudrait pas croire que le recours au contrôle des affectations n'a pas été suffisant. La politique du conseil, durant ces quelques dernières années, soit depuis environ 1968, a été d'exiger l'établissement d'affectations distinctes pour:

- chaque octroi ou contribution inscrits au Budget des dépenses;
- toutes les dépenses intéressant un crédit comprenant des frais de fonctionnement et des postes dépassant \$250,000, ou 5% du crédit total, le chiffre le plus élevé étant pris en considération;
- l'allocation faite à chaque programme pour satisfaire les dépenses qu'entraîneront des accords salariaux prévus.

Chaque année, le Conseil fait parvenir aux ministères, dans une lettre contenant sa décision sur les niveaux approuvés du Budget principal, des directives concernant l'établissement d'affectations distinctes à des fins spéciales. Ces contrôles sont effectués sur les propositions de dépenses approuvées, et sont sujets à un nouvel examen du conseil ou à un autre examen qu'on pourra annulé s'il survient des dépenses imprévues.

Dans tout cet argent des subventions et des contributions et tous les capitaux importants immobilisés en affectations distinctes, le gestionnaire trouve ses frais de fonctionnement pour les transports et communications, les fournitures et approvisionnements, la location, les services professionnels et autres, suffisamment bien engagés. Les sommes engagées sont donc élevées pour tout crédit où ces articles

requièrent beaucoup d'argent. Par exemple, on affecte, pour la location, dans les Travaux publics, une somme importante, mais qui est généralement insuffisante. Les Postes réservent des sommes importantes pour le transport du courrier.

La seule dépense importante dans la plupart des crédits de fonctionnement sont les salaires. Les ministères sont presque toujours trop optimistes lorsqu'il s'agit de combler les vacances de leur personnel. Il se sont donc retrouvés avec un fonds salarial excédentaire, qu'ils ont ensuite attribué à d'autres fins du programme, sans consulter le Conseil du Trésor. Une telle souplesse est recommandable à plus d'un titre, surtout si elle permet d'atteindre l'ensemble des objectifs du programme par des moyens autres que ceux qui étaient prévus originellement.

Durant bien des années, les salaires étaient régis par les procédures de contrôle des affectations. Ce contrôle a été supprimé en 1970 et, pendant cinq ans, les gestionnaires y ont trouvé leur plus grande source de souplesse administrative. En juin 1975, par suite du programme général de restriction des dépenses gouvernementales, les salaires sont redevenus assujettis au contrôle prévu pour chaque crédit.

D'après moi, le rapport nous laisse croire, à tort, à un relâchement, dans le système de contrôle actuel. Il ne faut pas oublier que les principes de gestion actuels, qui ont été adoptés par suite des

recommandations de la Commission Glassco, préconisent pour les gestionnaires de la Fonction publique une certaine liberté d'action, une certaine souplesse. Or cette façon de voir n'est pas compatible, à mon avis, avec l'imposition de contrôles sévères qui vaudraient au Conseil du Trésor, un flot ininterrompu de demandes. En vue d'ajuster les affectations aux changements survenus dans les conditions de gestion.

Je ne crois pas que la multiplication des contrôles de cette nature soit le moyen d'atteindre à une gestion plus efficace et je ne suis donc pas disposé à recommander que l'on en utilise plus que nous en avons maintenant.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
ETUDE SUR LA GESTION ET LE CONTROLE FINANCIERS - PARTIE II

RECOMMANDATION 10.21

*Les ministères dotés de systèmes convenables de contrôle budgétaire et de rapports financiers ne devraient être tenus de consigner leurs engagements que vers la fin de l'année, s'il y a lieu. (4.17)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Pas d'accord.

ANALYSE RAISONNEE/EXECUTION

La nécessité de contrôler les engagements a souvent soulevé des discussions, et on a souvent prétendu qu'un bon système de prévisions et de contrôles budgétaires pare à la nécessité de contrôler les engagements. Nous convenons que le système de prévisions et de contrôles budgétaires est un prérequis d'une bonne gestion financière; mais nous croyons aussi qu'un système de contrôle des engagements s'impose dans la comptabilité du gouvernement, qui se fonde sur le principe du contrôle parlementaire.

Le Parlement contrôle le niveau d'activité du gouvernement en contrôlant les dépenses des ministères. L'article 25 de la Loi sur l'administration financière stipule que l'autorisation et à la disponibilité des fonds doivent être préalablement vérifiées pour chaque dépense.

La nécessité de ce genre de contrôle a été prouvée en 1930, lorsqu'il était devenu évident que certaines pratiques financières étaient insatisfaisantes, y compris l'affectation de crédits à des fins autres que celles prescrites par le Parlement, et l'absence de tout dossier sur les engagements en suspens. Ainsi, certains ministères avaient engagé le gouvernement à faire des dépenses et assurer des services, sans avoir obtenu le consentement du Parlement. En 1931, il a été établi un Bureau du contrôleur du Trésor, qui a été substitué aux services financiers des ministériels. Le contrôleur était chargé de tenir un dossier à jour de tous les engagements imputables à chaque crédit et de veiller à ce que les dépenses n'excèdent pas les limites des crédits, qu'il y ait des fonds disponibles et qu'ils soient dûment autorisés.

Etant passés d'un rôle de contrôle au Bureau du Contrôleur du Trésor à un rôle de service surtout au ministère des Approvisionnements et Services, les agents du ministère ont maintenant la responsabilité première de communiquer clairement les renseignements financiers, de tenir une comptabilité appropriée et d'appliquer des normes de probité et de prudence raisonnables au contrôle des dépenses des fonds publics. Etant donné le transfert de responsabilité d'un organisme central aux ministères, il est plus que jamais nécessaire que les agents du ministère comprennent clairement les responsabilités financières que le Parlement leur a confiées.

L'"Etude des comptes du Canada" a également étudié cette question en profondeur et a formulé des recommandations pour clarifier la définition d'engagement et pour établir les critères proposés pour contrôler des engagements. On trouve à la page 162 de ce rapport,

*Le contrôle parlementaire de tous les comptes venant à échéance d'après les crédits de chaque année, est moins efficace lorsque les gestionnaires ne disposent pas d'un système de contrôle des engagements. Pour veiller à ce qu'un programme soit exécuté dans la limite des fonds votés, il faut vérifier les besoins éventuels de fonds le plus tôt possible. Les événements à contrôler sont les décisions qui engendrent des obligations de faire des paiements au cours d'une année financière, et il faut mesurer l'effet de ces obligations en rapport avec les montants des dépenses autorisées par le Parlement.*

Je suis d'accord avec la proposition que les engagements ne devraient faire l'objet de rapports qu'à des périodes déterminées, habituellement vers la fin de l'année financière; ceci est conforme au Guide de l'administration financière. Cependant, je pense que tous les ministères doivent se conformer aux dispositions relatives au contrôle des engagements de la Loi sur l'administration financière comme condition préalable à la mise au point de systèmes et de contrôle budgétaire de rapport financier valables.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL  
RELATIF A L'ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - PARTIE II

RECOMMANDATION 10.25

*Il faudrait préparer un rapport mensuel fondé sur l'analyse des budgets et des dépenses des ministères, ainsi que sur les écarts, de façon que le Conseil du Trésor puisse prendre des mesures pour contrôler les dépenses en trop ou pour bloquer les ressources excessives. (4.6)*

LA POSITION DU CONSEIL DU TRESOR: Accord avec réserve.

RAISON/MESURES

Nous avons apporté des réserves à notre accord avec cette recommandation puisque, sous sa forme actuelle, elle ne semble pas correspondre à la théorie de gestion approuvée recommandée en premier lieu par la Commission Glassco.

La politique actuelle du Conseil du Trésor, telle que présentée dans le Guide de l'administration financière, appuie le principe de la gestion déléguée des ressources, en établissant:

- 1) la responsabilité du sous-chef en ce qui concerne l'administration financière de son ministère;

- 2) des normes relatives aux systèmes utilisés par les ministères pour le contrôle budgétaire et les rapports financiers;
- 3) des normes relatives à l'organisation financière afin de garantir que des agents financiers compétents sont chargés en particulier des analyses et des contrôles financiers du ministère ainsi que des conseils financiers fournis aux sous-chefs; et
- 4) les normes de vérification internes qui doivent être utilisées par les ministères et les organismes pour garantir la mise en application et le fonctionnement efficace réel de ces éléments de base du contrôle.

Le Conseil du Trésor, au moyen de son programme d'évaluation de l'administration financière, fait l'examen des éléments de chacun de ces systèmes financiers. Toutes les faiblesses sont signalées au sous-ministre et on communique en même temps une liste approuvée de toutes les mesures correctives nécessaires. Au moyen de ce programme, le Conseil vise à assurer que le mécanisme du ministère prévu pour une administration financière efficace fonctionne convenablement.

Tout en étant d'abord pour accepter que le Conseil du Trésor doit recevoir des renseignements relatifs aux dépenses dont il a besoin pour remplir son rôle d'organisme de gestion centralisée, la recommandation, dans la forme présentée, semble confondre la communication de ces renseignements avec l'imposition de contrôles des dépenses plus rigides qui existaient avant 1962. On doit comprendre que le Conseil du Trésor ne veut pas diminuer la responsabilité et le devoir de rendre compte des ministères et des organismes en tentant d'assumer, au cours de la phase de mise en oeuvre du programme, le contrôle des crédits attribués à l'usage des ministères. Le ministère lui-même est responsable envers ce comité de toutes dépenses inadmissibles ou de mauvaise attribution des fonds. Il serait extrêmement difficile sinon impossible pour le Conseil du Trésor de tenter de "doubler" les administrateurs des programmes opérationnels des ministères. Les difficultés politiques internes inhérentes à la proposition que le Conseil du Trésor devraient avoir le pouvoir de geler les fonds visiblement excessifs attribués à un programme, pourrait affaiblir sinon détruire le système actuel d'attribution des crédits.

Il existe deux cas principaux pour lesquels l'analyste de programme du Conseil du Trésor doit recevoir les renseignements relatifs aux dépenses des programmes qui font partie de son portefeuille.

Dans le premier cas, au cours de la révision annuelle de la présentation des prévisions de programme, quand, dans l'exécution de son travail, l'analyste révisé le dossier de contrôle des dépenses de ce programme, portant sur les années précédentes, avant de formuler des recommandations en vue de nouvelles attributions de crédits.

Dans le deuxième cas, au cours de l'étude de toute demande de fonds supplémentaires, alors que l'analyste demande et reçoit tous les renseignements qui peuvent être nécessaires pour évaluer et justifier ces demandes de fonds supplémentaires.

Il existe nécessairement une étroite relation de travail entre l'analyste de programme et les ministères et organismes qui font partie de son portefeuille. La gamme des questions qui peuvent devoir être réglées est normalement si étendue et variée que je doute sérieusement de la possibilité de concevoir un système de rapport des écarts qui puisse répondre aux besoins auxquels nous devons faire face.

A notre avis, le problème à régler est la nécessité d'obliger les ministères à rendre compte davantage des crédits mis à leur disposition. Nous ne pensons pas que cette recommandation soit le bon moyen d'y parvenir, mais nous sommes en train d'étudier activement les mesures à prendre pour promouvoir ce sentiment de responsabilité dans les ministères.

## RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

ETUDE DE LA GESTION ET DU CONTROLE FINANCIERS - PARTIE IIRECOMMANDATION 10.33

*Il faudrait entreprendre une étude exhaustive des systèmes de personnel qui concernent expressément les administrateurs financiers, en vue d'examiner l'opportunité qu'il y aurait de constituer un groupe de comptables professionnels, assez considérable pour répondre aux besoins actuels et futurs de la gestion et du contrôle financiers de l'Etat. (8.13)*

POSITION DU CONSEIL DU TRESOR:      Accord avec réserve.

RAISONS/MESURES

On tente actuellement divers efforts pour améliorer la compétence professionnelle des administrateurs financiers au gouvernement.

- 1) La CFP participe, avec la Société des comptables industriels, au financement d'un programme d'éducation qui permet à des fonctionnaires de devenir des comptables professionnels (RIA). Depuis 1972, 29 fonctionnaires ont été reçus comptables. La CFP prévoit que chaque année, de 12 à 15 fonctionnaires obtiendront ce diplôme dans le cadre de ce programme.

- 2) La CFP offre également divers cours interne de formation de courte durée qui, outre le cours avancé d'administration financière, visent les aspects plus techniques de la gestion financière. Le cours de niveau avancé aborde de façon plus générale et philosophique le milieu et les objectifs de l'administration financière dans la Fonction publique fédérale.
- 3) Toutefois, on considère qu'il faudrait établir un programme plus détaillé et complet de formation, qui serait orienté vers une étude d'ensemble de la situation et de la théorie de la gestion financière au gouvernement. En 1970, on a reconnu l'existence d'un besoin semblable et il a été comblé par le Secrétariat dans la catégorie fonctions de la planification. Grâce à un cours intensif d'analyse quantitative, d'une durée d'un an, financé et administré par le Secrétariat, et à une augmentation du recrutement d'employés possédant l'expérience et la formation nécessaires, on a réussi à réunir graduellement les compétences voulues. Le Conseil du Trésor a accepté que les fonds que le Secrétariat consacrait antérieurement à ce programme, soient maintenant destinés à l'élaboration et à l'administration d'un programme de formation complet et détaillé en gestion financière.

Un "certificat de gestion financière en comptabilité professionnelle" est remis aux fonctionnaires qui obtiennent au moins 50% dans les examens du programme de comptabilité industrielle financé par la Commission de la Fonction publique. Ce certificat est maintenant reconnu par la division de la dotation en personnel de la Commission de la Fonction publique, et sert à évaluer les connaissances professionnelles des candidats. On étudiera la possibilité d'accorder un certificat semblable aux fonctionnaires qui compléteront avec succès le nouveau cours complet et détaillé de gestion financière mentionné précédemment.

La réserve que nous désirons exprimer à propos de cette recommandation découle du fait qu'en 1972-1973, un Comité inter-ministériel, composé de membres de l'administration financière de la Fonction publique, a étudié une proposition semblable. Ce Comité a proposé que le titre de comptable professionnel soit nécessaire pour être admis au niveau FI4 (salaire maximum de \$20,291). Cette suggestion n'a toutefois pas été retenue étant donné qu'on a souligné que l'établissement d'une telle exigence interne pour la catégorie FI aggravait encore les problèmes de dotation en personnel que l'on connaissait à cette époque dans ce secteur. Ces problèmes de dotation font l'objet de la recommandation 10.34 du rapport de l'Auditeur général.

On a également jugé que l'établissement de deux groupes (professionnel et non professionnel) à l'intérieur de cette catégorie entraînerait la formation de deux unités de négociation et des problèmes connexes de comparaison verticale entre les salaires et de projets de carrière des employés.

Etant donné les difficultés que présentait déjà la dotation en personnel, le Comité ne souhaitait pas nuire au mécanisme de dotation et a, par conséquent, rejeté la recommandation visant à établir des exigences minimales plus sévères pour cette catégorie ou une partie de cette dernière. On a plutôt modifié les points de repère des normes de sélection du groupe FI pour combler les besoins de compétence en comptabilité à certains postes élevés et spécialisés de la gestion financière. En d'autres termes, ceux qui ont pu obtenir des promotions grâce à leur expérience de travail avaient encore la possibilité de réaliser leurs projets de carrière en gestion financière. Parce que les ministères et organismes gouvernementaux ont maintenant la possibilité de recruter de façon sélective des administrateurs financiers de niveau professionnel, il ne semble pas que le fait d'exiger le titre de comptable professionnel au gouvernement réglerait les problèmes de dotation que l'on a connus pendant un certain temps et qui font l'objet de la recommandation 10.34.

En résumé, même si nous approuvons pleinement la proposition visant à établir une catégorie de comptables professionnels au gouvernement, nous ne croyons pas souhaitable de constituer actuellement un groupe distinct de comptables professionnels étant donné la pénurie d'administrateurs financiers.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 51

Thursday, March 25, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 51

Le jeudi 25 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the Auditor  
General's Report thereon.

CONCERNANT:

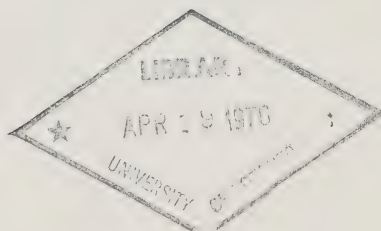
Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Clarke (*Vancouver-  
Quadra*)  
Côté

Demers  
Flynn  
Fortin  
Francis  
Friesen

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Halliday  
Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)

Martin  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 25, 1976

(65)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11.10 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Clarke (*Vancouver-Quadra*), Crouse, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*) and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary; Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch; Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975—Allocation of Resources, Chapter III, and Budgetary Control, Chapter IV.

The following documents tabled by Mr. Osbaldeston were filed as exhibits:

**BENEFIT-COST ANALYSIS GUIDE**—Planning Branch, Treasury Board Secretariat, March, 1976 (*See EXHIBIT "J"*).

**OPERATIONAL PERFORMANCE MEASUREMENT**—Vol. 1, A MANAGERIAL OVERVIEW—Treasury Board, January 1974 (*See EXHIBIT "K"*).

The witnesses were questioned.

And questioning continuing,

At 12.42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 MARS 1976

(65)

[Traduction]

Le Comité Permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Clarke (*Vancouver-Quadra*), Crouse, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (*Laurier*) et Towers.

*Témoins: Du bureau de l'Auditeur général:* M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada. *Du secrétariat du Conseil du Trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire; M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière; M. B. A. MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de la gestion et du contrôle financiers (partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975—Affectation des ressources, Chapitre III, et Contrôle budgétaire, Chapitre IV.

Les documents suivants déposés par M. Osbaldeston ont été versés au dossier comme pièces:

**GUIDE D'ANALYSE-COÛT-AVANTAGES**—Direction de la planification, Secrétariat du Conseil du trésor, mars 1976 (*Voir pièce «J»*).

**MESURE DU RENDEMENT OPÉRATIONNEL**—Volume I, UNE VUE GÉNÉRALE DE LA GESTION—Conseil du Trésor, Janvier 1974 (*Voir pièce «K»*).

Les témoins sont interrogés.

L'interrogation se poursuit;

A 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 25, 1976

[Text]

The Chairman: Gentlemen, will you please come to order. Our quorum, as you know, is 11, but we have been authorized to hold meetings and to receive, and to authorize, the printing of evidence when a quorum is not present if we have two of the government's supporters present as well as two members of the Opposition, and we qualify.

• 1109

• 1110

As mentioned at our last meeting on Tuesday, we will continue our consideration of the Auditor General's Report dealing with part 10, Financial Management and Control Study, and resume consideration of Allocation of Resources, Chapter III, and Budgetary Control, Chapter IV, beginning on page 95 of the Auditor General's Report.

Last Tuesday, the Auditor General and his associates gave statements on Allocation of Resources and Budgetary Control and today we will hear the reply of the Treasury Board representatives. I should say, we had already commenced questioning Mr. Mensforth on Tuesday. Members have received their statement from Treasury Board which was ordered to be attached as an appendix to our minutes.

Besides the Auditor General and his associates, we have from the Treasury Board Secretariat, Mr. Osbaldeston, Mr. B. A. MacDonald, Deputy Secretary of the Program Branch, Mr. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch, and in addition, we welcome Mr. Norman Scott who is the Provincial Auditor of Ontario—Mr. Scott, thank you—and Mr. Douglas Archer, Director of the Public Accounts Branch of the Provincial Auditor's office. I think you are number two to Mr. Scott. Mr. Scott and Mr. Archer, we are glad to have you with us this morning.

Now, gentlemen, we will call upon Mr. Osbaldeston who has some comments to make before we open the meeting to questions. Mr. Osbaldeston.

Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary of the Treasury Board): Thank you very much, Mr. Chairman. On the last occasion I was here, Mr. Huntington, I believe it was, directed a question to me as to the type of information that is taken into consideration by program analysts when reviewing the submissions from departments. With your permission, Mr. Chairman, I would like to table today a recent example of the sort of work done by the Treasury Board Secretariat and by departments of government in the benefit cost analysis field. Today we will be issuing, and I would be delighted to table it today, if I may, a new guide on benefit cost analysis. This is one of the techniques used in the government of Canada in order to determine the most effective and efficient way to achieve a particular objective. With that said, Mr. Chairman, if I may, I will provide copies to the Clerk in order that members could have an opportunity to look at that.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 mars 1976

[Interpretation]

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Comme vous le savez, il faut onze personnes pour qu'il y ait quorum mais nous avons l'autorisation de tenir des réunions, d'entendre les témoignages et de permettre l'impression des procès-verbaux même en l'absence d'un quorum; pourvu qu'il y ait deux députés du gouvernement et deux

députés de l'Opposition; or nous satisfaisons à ces exigences.

Comme nous l'avons mentionné lors de notre dernière réunion, mardi, nous poursuivrons notre étude du rapport de l'Auditeur général et notamment de la partie 10, Étude de la gestion et du contrôle financiers; nous continuons d'examiner le chapitre III, «Affectation des ressources», et le chapitre IV, «Contrôle budgétaire», en commençant à la page 101 du rapport de l'Auditeur général.

Mardi dernier, l'Auditeur général et ses adjoints ont lu des déclarations portant sur l'affectation des ressources et le contrôle budgétaire; aujourd'hui, ce sera au tour des représentants du Conseil du Trésor de leur répondre. Je dois préciser que nous avons déjà commencé à poser des questions à M. Mensforth mardi dernier. Les membres du comité ont reçu la déclaration du Conseil du Trésor, et il a été ordonné qu'elle soit jointe, en annexe, aux procès-verbaux.

Outre l'Auditeur général et ses adjoints, nous avons, du secrétariat du Conseil du Trésor, M. Osbaldeston, M. B. R. MacDonald, sous-secrétaire de la direction des programmes et M. Mensforth, sous-secrétaire de la Division de l'administration financière. J'aimerais également souhaiter la bienvenue à M. Norman Scott, vérificateur provincial de l'Ontario et à M. Douglas Archer, directeur de la Direction des comptes publics du bureau du vérificateur provincial, qui seconde M. Scott. Monsieur Scott, monsieur Archer, soyez les bienvenus parmi nous ce matin.

Maintenant, messieurs, nous donnons la parole à M. Osbaldeston qui aimerait faire quelques observations avant que nous passions aux questions. Monsieur Osbaldeston.

M. G. F. Osbaldeston (secrétaire du Conseil du Trésor): Monsieur le président, merci beaucoup. Lors de la dernière réunion à laquelle j'ai participé, je pense que c'est M. Huntington qui m'avait posé une question portant sur le genre de renseignements pris en compte par les analystes de programmes lorsqu'ils étudient les présentations des ministères. Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais déposer aujourd'hui un exemple récent du genre de travail effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les ministères gouvernementaux dans le domaine de l'analyse avantages-coûts. Nous diffuserons aujourd'hui, et je serai donc heureux de le déposer si vous le permettez, un nouveau Guide de l'analyse Avantages-coûts. C'est une des méthodes dont se sert le gouvernement du Canada afin d'établir la manière la plus efficace de parvenir à un objectif donné. Ceci dit, monsieur le président, si vous me le permettez, j'en fournirai des exemplaires au greffier afin qu'il puisse les distribuer aux membres du comité.

## [Texte]

**The Chairman:** Yes, thank you, Mr. Osbaldeston. Is it agreed that the benefit cost analysis be attached as an exhibit to our ...

**Mr. Leblanc (Laurier):** Well, Mr. Chairman, this seems to be very voluminous. It is going to cost a lot to attach that as an appendix.

**The Chairman:** No, not as an appendix, only as an exhibit. The booklet will be attached as an exhibit.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Fine.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Concerning the second document, which I believe would be of interest to members relative to the same question that was posed to me, I had reference to this technique the last time I had the privilege of being here, and it is called Operational Performance Measurement. I would, if I may, provide copies so the members may have an opportunity to see the sort of work that is done by the Government of Canada in this particular field.

**The Chairman:** Yes, is it also agreed then, gentlemen, that it too be attached as an exhibit.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Are they both bilingual?

**Mr. Osbaldeston:** Yes, sir. Flip sides.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is fine. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. Agreed.

Any further comments, Mr. Osbaldeston?

**Mr. Osbaldeston:** No, sir. It was my understanding that the questioning had begun last week and I thought it would be the pleasure of the members simply to continue. However, I am at your service, sir.

**The Chairman:** Thank you, sir. Well, at the last meeting, gentlemen, I had received notice from four questioners, Mr. Clarke, Mr. Francis, Mr. Huntington and Mr. Joyal, in that order. Before I recognize Mr. Clarke, I would like to put one brief question to the Auditor General, and it is simply this. In the light of the statements that you have made and statements that have been made by the Treasury Board representatives, that is, statements as given to this Committee to date, what do you want this Committee to do at this stage, Mr. Macdonell, with these recommendations?

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** The question was brief, Mr. Chairman and I would like to say that I will try to make a very brief reply. It might be presumptuous in many ways of me to try to offer suggestions, but I take it the question really is: how can the most effective use be made of the recommendations that we made to the House of Commons and how can this Committee most effectively deal with them? Do I understand the question correctly, sir?

**The Chairman:** Yes, I think that is a concern of the members, among others. That is the main concern at the moment.

## [Interprétation]

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Il est convenu que le Guide de l'analyse Avantages-coûts soit versé au ...

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président, ce document semble être très volumineux. Il serait trop onéreux de l'annexer aux procès-verbaux.

**Le président:** Non, pas de l'annexer; nous comptons simplement verser cet ouvrage au dossier.

**M. Leblanc (Laurier):** Très bien.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Il existe un deuxième document qui pourrait intéresser les membres et qui porte sur la même question qui m'avait été posée; j'avais traité de cette technique lors de la dernière réunion où j'étais présent; ce document s'intitule «Mesure de la performance des opérations». J'aimerais également en fournir des exemplaires aux membres afin qu'ils aient l'occasion de se rendre compte du travail effectué par le gouvernement du Canada dans ce domaine précis.

**Le président:** Bon, il est également convenu que ce document soit versé au dossier.

**M. Leblanc (Laurier):** Ces documents sont-ils tous les deux bilingues?

**M. Osbaldeston:** Oui, monsieur. En disposition tête-bêche.

**M. Leblanc (Laurier):** Très bien, merci.

**Le président:** Merci. Convenus.

Avez-vous d'autres observations à faire, monsieur Osbaldeston?

**M. Osbaldeston:** Non monsieur. J'ai cru comprendre qu'on avait commencé à poser des questions la semaine dernière et je pense que les membres préféreraient sans doute poursuivre dans cette voie. Toutefois, je suis prêt à me plier à vos désirs.

**Le président:** Merci, monsieur. Eh bien, messieurs, lors de notre dernière réunion, quatre personnes avaient indiqué leur désir de prendre la parole; il s'agissait de M. Clarke, M. Francis, M. Huntington et M. Joyal, dans cet ordre. Avant de donner la parole à M. Clarke, j'aimerais poser une brève question à l'Auditeur général. A la lumière des déclarations que vous avez faites et qui ont été faites par les représentants du Conseil du Trésor, c'est-à-dire des déclarations qui ont été prononcées devant ce comité jusqu'à présent, que souhaitez-vous, monsieur Macdonell, que le comité fasse maintenant de ces recommandations?

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Votre question, monsieur le président était courte et j'aurais aimé pouvoir dire que ma réponse le serait également. Il peut sembler bien présomptueux de ma part d'essayer de faire des suggestions. Si je comprends bien, vous voulez savoir quelle pourrait être au juste l'utilisation la plus efficace des recommandations que nous avons présentées à la Chambre des communes et comment ce comité pourrait-il adéquatement s'en occuper? Ai-je bien compris votre question, monsieur?

**Le président:** Oui, je pense que c'est une des préoccupations des membres. C'est en tout cas la préoccupation principale pour l'instant.

[Text]

• 1115

Mr. Macdonell: If I may be permitted to indulge in some pretty plain talk this morning, and I think perhaps the gentleman on my right might also be invited to indulge in equally plain talk, perhaps we might give you some background here.

It is with some embarrassment that probably he presented and studied the accounts of Canada, because it was a very technical study, it is a very technical study but it is also a very important study, and this is the Committee which had to deal with these matters. It represents many improvements that have been long sought.

I make no apologies for the 1975 Report of the Auditor General but I am conscious that it is a very lengthy document and that it is not easy for Parliamentarians to cope with this size of document.

So I would like to make a few observations here that I think will point the way, in my judgment, as to how this Committee can perhaps be helped by things that we can do and which I think with the agreement of the Secretary of the Treasury Board can be done to make the best use of the time, sir.

This is unhearsured, unpremeditated, so I am going to just speak very directly. I read the response that was tabled on Tuesday to the presentation with respect to resource allocation and budgetary control. I would like to make one or two observations about the response, and they are these.

No. 1—the response deals with procedures to some degree; it also quotes guidelines and tries to put forward areas where there are qualified agreements to our recommendations and the reasons for these. It seems to me that from the Committee's standpoint some of this at least can be done outside the Committee and presented in such a fashion that you can get right at the real issues. One of the points that we make and tried to make in our report is that we have no quarrel at all with the guidelines on financial administration. When Mr. Osbaldeston tabled these in November 1973, I went on record as saying these would greatly assist our office to do a more effective job for the House of Commons.

What we have found out, with 70 people working for over a year right across the board in 28 departments—and we are continuing now in Crown corporations and the remaining departments—is that the guidelines are fine but they are not being observed. That is the issue. That is the point we are making here. So it really does not do much good at this stage, I am afraid, to repeat the guidelines and say that they are good; we agree that they are good, but they are just not being observed.

In all fairness—and I want to be particularly fair—as I said in my report, as I said before and as Mr. Osbaldeston will testify, he has many, many demands on his time. He cited at a previous meeting that here are over 700 employees in the Treasury Board. He gave a breakdown of what these employees are doing, and from memory I think he said there were approximately 20 people in what was then the assistant secretaries division. Mr. Mensforth is now, of course, a Deputy Secretary but I doubt very much that he has doubled his staff in the last two weeks.

[Interpretation]

M. Macdonell: Si l'on me permet de parler sans mâcher mes mots, et que l'on invite le monsieur à ma droite à en faire autant, nous pourrions peut-être vous fournir certains renseignements de base.

C'est sans doute avec une certaine gêne due à la complexité technique du sujet qu'il a présenté et étudié les comptes du Canada, étude très importante dont le Comité devait s'occuper. Cette étude rend compte de beaucoup d'améliorations souhaitées depuis longtemps.

Je n'ai aucune excuse à faire en ce qui concerne le rapport de 1975 de l'Auditeur général mais je me rends compte que c'est un document très long et qu'il n'est pas facile à des membres du Parlement d'absorber tous les détails d'un document de cette épaisseur.

J'aimerais donc faire quelques observations qui pourraient indiquer la manière dont ce Comité pourrait se faciliter la tâche en nous demandant ainsi qu'aux représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor certains efforts qui empêcheraient toute perte de temps.

Ce sont là des propos que je n'ai pas répétés ou préparés; je vais donc vous les présenter tout de go. J'ai lu la réponse qui a été déposée au sujet de la présentation de mardi sur l'affectation des ressources et le contrôle budgétaire. J'aimerais faire une ou deux observations au sujet de cette réponse.

Premièrement, la réponse porte, dans une certaine mesure, sur les procédures; elle cite également les lignes directrices, expose les domaines où nos recommandations sont acceptées sous réserve, et fournit une explication desdites réserves. Il me semble que ce processus pourrait se dérouler hors du Comité et que les résultats pourraient être présentés de telle manière que les membres puissent s'attaquer aux questions importantes. Nous nous sommes évertués, dans notre rapport, à préciser que nous ne nous opposons pas du tout aux lignes directrices portant sur l'administration financière. Lorsque, en novembre 1973, M. Osbaldeston avait déposé ces lignes directrices, j'avais officiellement déclaré qu'elles aideraient beaucoup notre bureau à travailler plus efficacement pour la Chambre des communes.

Les travaux effectués par 70 membres de notre organisme pendant plus d'un an dans 28 ministères, travaux que nous poursuivons pour les sociétés de la Couronne et pour le reste des ministères, ont démontré que les lignes directrices sont adéquates mais qu'elles ne sont pas respectées. Voilà le problème. C'est ce que nous nous évertuons à dire. J'ai donc bien peur, qu'en ce moment, il serait inutile de répéter les lignes directrices et de dire qu'elles sont bonnes. Nous convenons qu'elle sont bonnes; elles ne sont tout simplement pas respectées.

En toute justice—je souhaite vraiment être juste—comme je le dis dans mon rapport, comme je l'ai dit auparavant et comme M. Osbaldeston en témoignera, il n'a pas beaucoup de temps à lui. Il a précisé, lors d'une réunion précédente, qu'il y a plus de 700 employés au Conseil du Trésor. Il a donné une ventilation des fonctions de ces employés et, si je me souviens bien, il a dit qu'il y avait environ 20 personnes qui faisaient partie de ce qu'on appelait alors la Division des secrétaires adjoints. Bien sûr, M. Mensforth est maintenant sous-secrétaire mais je doute beaucoup qu'il ait doublé son personnel au cours des deux dernières semaines.

## [Texte]

So it is not really fair. We have 300 people doing nothing else. I have no other task except to do my job as a servant of Parliament and worry about financial control. Mr. Osbaldeston has six deputy secretaries reporting to him. So it is not surprising that our 70 people, 34 of whom were from outside and had a totally fresh approach, and 34 of whom were from inside and some of whom had 25 years' experience in government auditing, led by the Assistant Auditor General, Mr. Jack Douglas, with 30 years' experience—he headed this study for us as Director General of Specialized Inquiries; Mr. Robert Dale-Harris was from outside.

• 1120

So it is no surprise. It was no surprise to Mr. Osbaldeston because he knew this a year ago this month, because I told him in advance. We sent detailed copies of our full report back in July to the Secretary of the Treasury Board, to the Deputy Minister of Supply and Services, Mr. Fry, to the Deputy Minister of Finance, and to the Chairman of the Public Service Commission. We sent that report for several reasons.

I think it is widely known that I have adopted a consultative approach. I am not interested in a confrontation with anybody, but I am certainly interested in results. I think Mr. Osbaldeston shares completely the objective we both have, and that is to improve financial control for the benefit of Parliament. We agreed to this three years ago when I first met him. I think it was three years ago this week. As far as I am concerned our objectives remain exactly the same. How we achieve them is where sometimes we may have differences of opinion, but they are healthy differences.

So I sent my report in draft; an exposure draft back in July, and in good faith. I had sent an earlier exposure draft in April. I know Mr. Osbaldeston would be quite prepared to speak to this. He indicated to me that this report here would have the same kind of information side by side with the government-wide recommendations that we have made, which we have called Tier II.

I know that he made that undertaking in good faith, but somewhere along the line, it was not possible for him to achieve that objective. Again it may be related to the fact that truthfully, as I see it, the resources of the Treasury Board are far too low—not in quality, but certainly in numbers—to cope with such a major responsibility as financial management control.

So these things just did not come. Now, Mr. Osbaldeston made a reservation. He said: On organization, we cannot give you a reply to that. That is beyond our competence without going to the Treasury Board itself and if necessary the Cabinet.

But on the procedure side and the things that you are dealing with today and dealt with last week in the last five meetings, apart from the Minister's opening statement on organization, all these things are procedural matters. It is bothering me quite a lot, to tell you the truth, that we have to come, as we did last Tuesday, and we have to tell you things that are already in the report.

## [Interprétation]

Cela n'est donc pas très juste. Nous disposons de 300 personnes qui ne font rien d'autre. Je n'ai à m'acquitter que de mes fonctions auprès du Parlement et à me préoccuper du contrôle financier. M. Osbaldeston reçoit des rapports de six sous-secrétaires. Or, je dispose, dans mon service, de 70 personnes, dont 34 proviennent de l'extérieur et voient les choses sous un angle tout à fait neuf, et dont 34 proviennent de l'intérieur, certains ayant 25 années d'expérience en vérification des comptes gouvernementaux. Ce deuxième groupe était dirigé par M. Jack Douglas, adjoint de l'Auditeur général, qui compte 30 années d'expérience; il a dirigé cette étude en qualité de directeur général des enquêtes spécialisées; M. Robert Dale-Harris venait de l'extérieur.

Ce n'est donc pas une surprise. Cela n'a pas été une surprise pour M. Osbaldeston parce que je l'avais prévenu et voilà un an qu'il le savait. Au mois de juillet nous avons fait parvenir au Secrétariat du Conseil du Trésor, au sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services, M. Fry, au sous-ministre des Finances et au président de la Commission de la fonction publique un exemplaire détaillé de notre rapport. Nous avions plusieurs raisons d'envoyer ce rapport.

Tout le monde sait, je crois, que j'ai opté pour la consultation. Je ne tiens pas à entrer en conflit avec qui que ce soit, mais je veux des résultats. Je crois que M. Osbaldeston partage tout à fait mon but qui est d'améliorer le contrôle de la gestion financière dans l'intérêt du Parlement. Nous nous sommes entendus là-dessus, il y a trois ans cette semaine, lorsque je l'ai rencontré pour la première fois. Pour ma part, nos objectifs demeurent inchangés. Nous avons parfois des divergences d'opinions sur la façon de les atteindre, mais c'est sain.

J'ai donc envoyé le projet de mon rapport en juillet, et de bonne foi, j'avais envoyé un premier projet de ce rapport en avril. M. Osbaldeston est prêt à en parler. Il m'a informé que ce rapport contiendrait en regard les mêmes renseignements que ceux contenus dans les recommandations générales présentées au gouvernement et que nous avons regroupées sous le titre: «Partie II».

Je sais qu'il était sincère lorsqu'il a pris cet engagement mais quelque chose est arrivé qui l'a empêché d'atteindre ce but. Je pense que c'est probablement dû au fait que les ressources du Conseil du Trésor sont réellement insuffisantes, non pas qualitativement mais quantitativement, pour assumer une aussi vaste responsabilité que le contrôle de la gestion financière.

Donc cela ne s'est pas réalisé. M. Osbaldeston a exprimé une réserve. Il a dit: En ce qui concerne l'organisation, nous ne pouvons pas vous répondre sans passer par le Conseil du Trésor et au besoin par le Cabinet car cela dépasse notre compétence.

Quant au reste, il s'agit de questions de procédure, exception faite de la déclaration d'ouverture du ministre sur l'organisation. C'est ce que vous étudiez aujourd'hui et vous y avez consacré 5 séances la semaine dernière. Pour vous dire la vérité, cela m'embête beaucoup que nous ayons à venir ici, comme nous l'avons fait mardi dernier, pour vous parler de choses qui sont déjà dans le rapport.

## [Text]

We have given you illustrations. We had three of our people make a presentation. Mr. Mensforth tabled with the Committee a reply on paragraph 10.6. Now this takes a lot of time on everybody's part, but particularly it takes time on the Committee's part. Frankly, I feel that if we put our minds to this task, I would view today's session Mr. Chairman, and the following sessions exactly as they are scheduled, as an opportunity to do what Mr. Bruce MacDonald suggested two weeks ago and what Mr. Osbaldeston suggested last Thursday, as a marvelous opportunity for the members of Parliament on this Committee to give us reactions; to give us input. What do they think?

I certainly get the message. I have been reading these *Minutes* as they come, and it would seem to me that the members of Parliament do not seem to feel—at least the ones that have recorded their comments in these *Minutes*—that they are getting in the estimates the kind of information that is helpful to them.

My proposal is a very simple one: it follows exactly what you said, Mr. Chairman, on page—I noted it last night—49-18 of the meeting held on Thursday. I quote you as follows:

In light of the question that you have raised, Mr. Huntington, I would ask, Mr. Osbaldeston, on behalf of the Committee, if he would review in detail with the Auditor General each of the specific recommendations in Chapter 2 of the Estimates and give a written response to the Public Accounts Committee of their reaction and their proposed action on these recommendations. Would that suffice and meet your requirements?

Mr. Huntington: Yes, and perhaps we could prepare a few more questions for the Secretariat . . .

You later enlarged on that and stated that this would be a good thing to do.

With that I am in total agreement, Mr. Chairman. I think this is a very effective way to proceed.

I used the phrase "nuts and bolts". We would have had our first meeting last Monday, except that Mr. MacDonald, the Deputy Secretary who had planned to be there—he and Mr. Mensforth were going to meet with me and others—had the flu. He is back this morning but he still looks rocky. So if the whole Committee comes down with the flu, we will know what the reason is: it is Mr. MacDonald's dedication to duty to be here this morning.

I think we can take, not just Chapter II, but Chapters II, III and IV. They are all inter-related, and we can work together what we might have been able to do two months ago. But now let us get at it. Then I would propose that we report back, the Secretary, and I, and our staffs, on how we come out. I think that is a logical group and I would go further to say that 5, 6 and 7, which will be dealt with by the Committee, are also inter-related. They deal with financial controls, systems and internal audit. The Department of Supply and Services is involved in these. I would like to group those together. Let us come back and report to you how we make out in these nuts and bolts sessions.

## [Interpretation]

Nous vous avons fourni des exemples. Trois de nos gens vous ont présenté un exposé. M. Mensforth a déposé devant le Comité une réponse au paragraphe 10.6. Cela demande beaucoup de temps et particulièrement au Comité. Je pense que si nous nous attelons à la tâche, monsieur le président, la réunion d'aujourd'hui et les réunions suivantes se dérouleront exactement comme prévu. Ce sera l'occasion de faire ce qu'a suggéré il y a deux semaines M. Bruce MacDonald et, jeudi dernier, M. Osbaldeston, une occasion magnifique pour les députés du Parlement de nous faire part de leurs réactions, de leurs suggestions. Qu'en pensent-ils?

J'ai certainement compris le message. Depuis leurs parutions je lis ces procès-verbaux, et il me semble que les députés, du moins ceux qui y ont fait part de leurs observations, estiment que le budget ne leur fournit pas tous les renseignements utiles.

Ma proposition est très simple: cela fait suite à ce que vous avez dit lors de la réunion de jeudi et qui est transcrit à la page 49-18. Je vous cite comme suit:

Vu la question que vous avez soulevée, M. Huntington, je prierais M. Osbaldeston, au nom du Comité, de bien vouloir réexaminer en détail avec l'Auditeur général chacune des recommandations du chapitre 2 du Budget et de donner une réponse écrite au Comité des comptes publics concernant leurs réactions et les dispositions qu'ils entendent prendre à ce propos. Est-ce que vous attendiez?

M. HUNTINGTON: Oui et nous pourrions peut-être préparer quelques autres questions pour le Secrétariat . . .

Ensuite vous continuez en disant que ce serait une bonne chose.

Je suis entièrement d'accord avec cela monsieur le président. Je pense que c'est une façon très efficace de procéder.

J'ai utilisé l'expression «substantifique moelle». Nous devons nous rencontrer pour la première fois lundi dernier, mais M. MacDonald, qui devait me rencontrer avec M. Mensforth et les autres, était malade. Il est de retour ce matin mais n'a pas l'air trop bien. Et si tout le Comité attrape la grippe, nous saurons pourquoi: C'est le sens du devoir qui nous vaud la présence de M. MacDonald ce matin.

Je pense que nous pouvons discuter non seulement du chapitre II mais également des chapitres II, III et IV. Ils sont interdépendants et, en somme, nous pouvons faire ce que nous aurions pu faire il y a deux mois. Allons-y. Ensuite, je proposerais que mes collaborateurs et moi-même fassions part des résultats au secrétaire. Je crois qu'on peut considérer ces chapitres comme un ensemble et j'irais même jusqu'à inclure les chapitres 5, 6 et 7 qui portent sur les contrôles financiers, les systèmes et la vérification interne. Le ministère des Approvisionnements et Services est impliqué dans ces derniers chapitres. J'aimerais les regrouper ainsi; nous pourrions revenir vous communiquer les résultats de nos séances de travaux pratiques.

[Texte]

There may be issues that we cannot resolve but let the technicians do so. As Mr. Osbaldeston said, he is not an expert and I do not claim to be an expert, but I guess there are a few experts floating around and if we need them we can use them. Let us come back to you with what Mr. Osbaldeston and I both hope we could have presented to you and that is the report of the reply of the Treasury Board on the government-wide recommendations in my report exactly as we did it for 28 departments but excluding organizations which have already been dealt with by the Treasury Board at the first meeting of this series.

I would group 8, 9 and 10 which relate to staffing, to departmental organization and to central organization. We would work on these because over and above these 34 recommendations there are all sorts of observations that are not in the form of recommendations but I think if we can set up a team to work at these, we will be ready to do it starting this afternoon. We will do our best to come back to you as soon after your Easter break as we can and report on these three basic programs.

Then, I think the Committee, sir, will be in a position to deal effectively with what I would call the principle of exception. I think there is much agreement between the Treasury Board Secretariat and ourselves but it is clear from this memorandum when I read it over, that there is a great need for us to get together. I think we can use these meetings for the Committee members to provide the Secretary and myself with their reaction. I mean, how can we do a better job in providing information? That is the name of the game, as I see it. Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. As Mr. Macdonell said, it was a short question but quite a lengthy answer.

Now I have on my list Mr. Clarke and since Mr. Francis is not present at the moment, Mr. Leblanc, followed by Mr. Huntington and Mr. Joyal. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. If I may say, Mr. Chairman, at 12.15 p.m. I have another engagement and I will be leaving a few minutes early today.

In view of Mr. Macdonell's comments, I will not deal at any length with the recommendations, but I would like to ask one small question about them. It started out with the recommendation on 10.6 and Mr. Mensforth explained the use of "I" in that. Does that, again, refer to the Minister? In other words, these words are being put into the Minister's mouth or have come out of the Minister's mouth?

**Mr. Osbaldeston:** The Minister is aware of the fact that these are being tabled as responses.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** As if they came from him?

**Mr. Osbaldeston:** Yes.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you. That is fine on that point.

Mr. Chairman, a lot of very strong language has been used in some of these reports and it concerns me, having qualified 20 years ago, myself, as a chartered accountant. I can seldom recall when such strong words have been used in criticism of procedures. I think I understand the words that are being used. The thing that concerns me, and this is going to be directed to Mr. Osbaldeston, is that he does not seem to share the concern and when there is a specific criticism, his reaction is one of protecting, shall we say, his

[Interprétation]

Peut-être ne parviendrons-nous pas à résoudre certains problèmes, auquel cas nous les laisserons aux spécialistes. Comme l'a dit M. Osbaldeston, il n'est pas spécialiste et moi, je ne prétends pas l'être non plus, mais je suis sûr que nous en trouverons si nous avons besoin de leurs services. Il faudrait sans doute prévoir une certaine discussion sur la réponse du Conseil du Trésor à mes recommandations portant sur le gouvernement en général; nous avons déjà parlé des recommandations concernant les 28 ministères et de la réaction du Conseil du Trésor.

Je proposerais de traiter comme un ensemble les chapitres 8, 9 et 10 traitant de la dotation, l'organisation ministérielle et centrale. En plus des 34 recommandations, il y a beaucoup d'observations intéressantes qui méritent une étude. Si nous pouvons constituer une équipe pour se pencher sur ces questions, nous serons prêts à commencer cet après-midi. Nous ferons de notre mieux pour vous en faire rapport aussitôt que possible après les vacances de Pâques.

Après tout ça, je crois que le Comité sera en mesure de s'attaquer de façon efficace à ce que j'appellerais le principe d'exception. Je crois qu'il existe beaucoup de points d'accord entre nous et le secrétariat du Conseil du Trésor mais il est clair, d'après cette note, que nous devons avoir des consultations. Je crois que les réunions du Comité permettront aux députés de nous faire part de leur réaction. Ils pourront nous suggérer des façons de leur fournir des renseignements plus utiles. A mon sens, c'est ainsi qu'il faudra procéder. Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Comme l'a dit M. Macdonell, la question était courte mais la réponse était longue.

J'ai sur ma liste les noms de M. Clarke, M. Francis, qui n'est pas présent, M. Leblanc, M. Huntington et M. Joyal. Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. Permettez-moi de dire, d'abord, monsieur le président, que j'ai un rendez-vous à midi quinze et que je devrai partir un peu en avance.

Étant donné les remarques de M. Macdonell, je ne veux pas parler en détail des recommandations mais j'ai une petite question à poser à leur sujet. Il s'agit de l'emploi de la première personne dans la recommandation 10.6. Cela veut-il dire que les réponses sont censées être celles du ministre?

**M. Osbaldeston:** Le ministre sait que cela est donné sous forme de réponses.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Des réponses qui lui sont attribuées.

**M. Osbaldeston:** Oui.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci.

Monsieur le président, étant moi-même comptable agréé depuis 20 ans, je m'étonne de la violence avec laquelle sont formulées les critiques à l'égard de certaines procédures. Je crois que le langage est assez clair. Ce qui m'inquiète, c'est que M. Osbaldeston ne semble pas réagir de la même façon que moi; lorsqu'une critique précise est formulée, il a tendance à protéger son ministère. Ai-je mal interprété? J'aimerais savoir la réaction de M. Osbaldeston.

[Text]

own department. I am wondering if I have misread that or if Mr. Osbaldeston could comment directly on that feeling that comes through to me.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Yes, sir. To the contrary, I do not feel protective at all. I will deal with the two parts: one, I do not appear to be concerned and, two, I appear to be protective.

First of all, approximately three years ago we developed the guide on financial administration. That is evidence of our concern, I should think. Secondly, two years ago we started the Study of the Accounts of Canada. I suggest to you that that is evidence of our concern. Two years ago, the Minister created a unit dedicated to financial administration in the Treasury Board. None had existed since the time of Glassco. I suggest that is evidence of concern. Today, I have tabled two additional documents: one just published today and one published approximately one year ago relative to resource allocation. I suggest that is evidence of real concern. I do not say now those remarks could be deemed to be defensive. What I am trying to do in response to that question is to convey to members the very real concern and the steps that have been taken. If that is deemed to be defensive that is difficult to cope with. It is not that, Mr. Clarke, I assure you. We have mentioned the fact that these sessions are to be as informative as we can make them. I think in particular the study of accounts and conveyance of information. When one receives a report taking issue with a certain procedure or when one receives a report taking issue with a certain process, one endeavours to explain the background and one endeavours to explain that which one is doing relative to that complaint. That I deem to be an explanation and not a defence and I say that quite sincerely. There are all kinds of things to be concerned with but there are also all kinds of very advanced—and I would argue again and I am prepared to make this argument any time, any place that the financial administration of the Government of Canada is at least equal to if not superior to any of the jurisdiction I am aware of, and I talk about the whole. We have visitors from Australia, the United Kingdom and the United States who come here to learn. My officers are given invitations to lecture at international forums all the time. Now that is not a defence for any transgressions, for any fault that has been found, it is not a defence. But, it is time to put into perspective that which is being said and I think the Auditor General would join me on many of the things I have just said and he is not trying to defend me. They are simply statements of fact.

• 1130

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I think what you are saying is compatible with what he said and perhaps you touched on it, Mr. Osbaldeston.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Lafferty's comment, conclusion No. 1, was that we are not making any serious criticism of the stated concepts. However, you said from a control perspective we are critical of almost every aspect of the way in which these concepts have been interpreted, applied and practised. From your comments and from this statement, I might observe then that your people know how to do it but it is not being done. What can we do about that?

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Oui, monsieur. Au contraire, je ne me sens pas du tout obligé d'assumer une attitude de protection. Vous avez soulevé deux points: d'abord, que je ne semble pas assez préoccupé par les critiques et, que je semble avoir une attitude protectrice.

Il y a environ trois ans, nous avons élaboré le guide sur l'administration financière. Je crois que cela constitue une preuve de notre préoccupation. Deuxièmement, il y a deux ans, nous avons commencé l'étude des Comptes du Canada. Voilà encore une preuve de préoccupation. Il y a deux ans, le ministre a créé au sein du Conseil du Trésor une unité chargée de s'occuper de l'administration financière. Il n'y avait pas eu d'organisme semblable depuis l'époque du rapport Glassco. A mon avis, c'est encore un exemple de notre intérêt. Aujourd'hui, j'ai déposé deux autres documents, dont l'un vient d'être publié, l'autre a été publié il y a environ un an; les deux traitent de l'affectation des ressources. Je pense que cela témoigne d'une préoccupation réelle. Je ne dis pas que ces commentaires pourraient être considérés comme des excuses. En répondant à cette question, j'essaie de faire part aux députés d'une préoccupation réelle et des mesures qui ont été prises. Si cela est considéré comme une excuse, c'est difficile à concevoir. Je puis vous assurer, monsieur Clarke, que ce n'est pas le cas. Nous avons dit que ces sessions devaient être aussi informatives que possible. Je pense en particulier à l'étude des comptes et aux renseignements donnée. Lorsque nous recevons un rapport sur une certaine procédure nous expliquons ce qu'il est et ce que nous faisons par rapport à cette plainte. Je pense sincèrement que c'est une explication et non une excuse. Il y a beaucoup de choses dont on doit se préoccuper mais il y a également beaucoup de choses très en avance—et je suis prêt à défendre n'importe où et n'importe quand que l'administration financière du gouvernement du Canada est au moins égale sinon supérieure à n'importe quelle autre juridiction que je connais, et je parle pour l'ensemble. Nous avons des visiteurs d'Australie, d'Angleterre et des États-Unis qui viennent ici pour apprendre. Mes fonctionnaires reçoivent continuellement des invitations pour donner des conférences devant des assemblées internationales. Néanmoins, ce n'est pas une excuse pour toute transgression ou erreur qu'on a pu trouver. Mais il est temps de situer ces paroles dans leur contexte et je pense que l'auditeur général serait en grande partie d'accord avec ce que je viens de dire et il n'essaie pas de me défendre. Ce sont tout simplement des faits.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je pense que ce que vous dites est compatible avec ce qu'il a dit et vous avez peut-être raison, monsieur Osbaldeston.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Au sujet de la conclusion numéro 1, M. Lafferty a fait remarquer que nous ne formulons aucune critique sérieuse quant aux principes énoncés. Toutefois, vous dites que du point de vue du contrôle nous critiquons presque tous les aspects de la façon dont ces principes ont été interprétés et appliqués. Selon vos commentaires et cette déclaration, j'en déduis que vous savez ce qu'il faut faire mais que ce n'est pas fait. Quelles sont vos intentions?

[Texte]

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: Mr. Chairman, with respect to that statement I think Mr. Lafferty's just simply goes too far. The fact of the matter is that the number of defalcations in the Government of Canada are practically zero. That can either be because the systems are barely adequate or because we have a group of 300,000 public servants whose measure of prudence and probity exceeds that of any other Canadian in the land. But, the thing is just not in patters, if that is the implication of that statement. It is simply not. I can take any system man has devised and show that there are errors and faults in that system operated in something like 130 departments and agencies of government by 300,000 public servants. If that were not found, I would think the people who were looking were not very capable. The people who were looking were very capable and they found much wrong.

Glassco looked 10 years ago and he found much wrong, and I think in all honesty I would have to say that when they look 10 years from now—and I imagine the Auditor General might agree with me—they will find much wrong. It is a constant process of finding what is wrong, what is broken down and a constant managerial process of improvement. That is, again, not a defence. I think the statements made by the Auditor General's people undoubtedly bear some weight. I also think you will have the opportunity to hear from the Deputy Heads to whom these comments were directed. They will bring forward the other side of their case as the Auditor General has done in his report to explain it. So in looking for a perspective, this is an ongoing managerial problem that I have and I will not clean it up this week; I will not clean it up next month; I have not cleaned it up in the past three years but I will do my darndest to clean it up and we will constantly be making improvements. I think I could state that relative to the whole of the program planning and budgeting system we have come light years from the time of Glassco, light years. Defend that on any platform you land. It is not that nothing has been done; it is that not enough has been done and I suggest that not enough will ever be done; but, it is whether the honest effort is being made and a professional effort is being made. I think you could take issue and the Auditor General has about the degree of professional punch in it but I will make one further comment on this business of 20 people. The whole concept of our financial management system in the Government of Canada, which can be called into question, is that the Treasury Board develops the policies and regulations by which deputy heads who are responsible for the administration of their departments, are to operate. That is the purpose of the Treasury Board. That was the purpose envisaged by Glassco. And, we have done that. The financial administration guide has done it. It is the responsibility of the deputy heads then, by law, to undertake to follow those practices.

The second part of our responsibility is the evaluation and monitoring. Two years ago, we established the or three years ago, two or three, section because we had been at fault there. We had not done the monitoring and evaluation also envisaged by Glassco. Three years ago we moved on that. We are now moving at an accelerated pace but it is not a breakthrough. It is a continuation of the management process. I admit the monitoring and evaluation is not what it has been or what it should be. We have now conducted four monitorings of departmental administration. In those

[Interprétation]

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Monsieur le président, à propos de cette déclaration je pense que M. Lafferty va trop loin. Il n'empêche que le nombre de défalcatons au gouvernement fédéral est pratiquement nul. Ce peut être parce que les systèmes sont plus ou moins bons ou parce que nous avons un groupe de 300,000 fonctionnaires dont la prudence et la probité sont supérieures à celles de n'importe quel autre canadien. Mais cela ne s'ébruite pas si c'est le sens de cette déclaration. Ce n'est pas le cas. Je puis trouver des erreurs et des fautes dans n'importe quel système utilisé par 300,000 fonctionnaires dans environ 130 ministères et agences gouvernementales. Autrement je croirais que les personnes qui font cette étude ne sont pas compétentes. Mais ces personnes étaient très compétentes et elles ont trouvé beaucoup d'erreurs.

Glassco l'a fait il y a 10 ans et il a trouvé beaucoup d'erreurs, et en toute honnêteté je devrai avouer la même chose dans 10 ans—je pense que l'auditeur général sera peut-être d'accord avec moi—on trouvera beaucoup d'erreurs. Nous cherchons en permanence ce qui fait défaut, ce qui ne va pas et nous améliorons continuellement la gestion. Encore une fois ce n'est pas une excuse. Je pense que les déclarations faites par les fonctionnaires du bureau de l'auditeur général ont un certain poids. Je pense aussi que vous aurez l'occasion d'entendre les personnes visées par ces commentaires. Elles vous présenteront l'autre aspect du problème pour l'expliquer, comme l'auditeur général l'a fait dans son rapport. Donc dans l'ensemble c'est un problème constant de gestion que je n'ai pas réglé cette semaine et que je ne réglerai pas cette semaine, je ne le réglerai pas dans un mois, je ne l'ai pas réglé depuis 3 ans mais je fais de mon mieux pour y parvenir et nous faisons constamment des améliorations. Je peux dire la même chose de la rationalisation des choix budgétaires; depuis l'époque Glassco nous avons fait d'énormes progrès. Et je suis prêt à défendre cela n'importe où. Ce n'est pas qu'on n'ait rien fait, ce qu'on a fait n'a pas suffi et, selon moi, ne suffira jamais; la question est de savoir si des efforts honnêtes ont été faits avec le concours de professionnels. Je pense que vous pourriez soulever la question; je pense aussi que l'auditeur général dispose de spécialistes nécessaires mais je vais faire une autre observation sur cette question de 20 personnes. La vertu du système de gestion financière du gouvernement du Canada, qu'on peut remettre en question, c'est le Conseil du Trésor qui établit les politiques et les règlements auxquels devront se conformer, les sous-ministres responsables de l'Administration de leur ministère. Tel c'est le rôle du Conseil du Trésor. Tel est le but envisagé par Glassco. Et c'est ce que nous avons fait. C'est ce que le guide de l'administration financière a fait. Selon la Loi, il appartient ensuite au sous-ministre de se conformer à ces pratiques.

L'autre aspect de notre responsabilité est l'évaluation et le contrôle. Il y a 2 ou 3 ans nous avons créé cette section parce que nous avions manqué en cela. Nous n'avions pas effectué le contrôle et l'évaluation également envisagés par Glassco. Il y a 3 ans nous nous en sommes occupés. Nous progressons rapidement mais ce n'est pas suffisant. Cela s'inscrit dans le processus de gestion. Je reconnais que le contrôle et l'évaluation ne sont pas ce qu'ils étaient ou ce qu'ils devraient être. Nous avons effectué 4 contrôles d'administration ministérielle. Dans ces 4 domaines, si je ne me

[Text]

four areas, if I am correct, the task force decided that the monitoring was sufficient and that they were not going to look at those areas themselves because the Treasury Board has undertaken to do the job.

So, if that be defensive again I feel defensive about my remarks being classified as defensive, Mr. Chairman. It is not defensive. It is an attempt to display what we are doing, where we are at fault, and what we are doing to try to correct those faults.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Mr. Chairman, with respect to the rest of the Committee I do not want to abuse my privilege here but a comment has been made that input is wanted from Members of Parliament as to what they would like to see in the estimates. I am very concerned about that and I would like to have an opportunity but, with respect, I do not think it is possible for me to make any suggestions during the short period available to us for questioning. It is my desire to respond to that request from the other side. I do have one last question, Mr. Chairman. It concerns Mr. Dubois' report given to us last time. In the second paragraph on page 2 he is referring to the program forecast exercise which is supposed to be a top level planning exercise where Treasury Board's own manual suggests,

A program forecast submission should be prepared from a top down approach and not from the bottom up.

And he says,

Unfortunately this is not so in practice as we will demonstrate later.

Now I understand that that statement was not agreed to by Mr. Mensforth last time. I do not know if he wants to comment on that right now.

The Chairman: Mr. Mensforth.

Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board): The remarks I made, Mr. Clarke, were to the effect that it is not always an evil thing that program forecasts sometimes are built from and I had better be careful, the bottom up. There are times when you want to establish new programs when you want cast your net across the country and find out what sort of programs could be mounted, what sort of things the field managers, operations managers, are thinking about and know need to be done.

It was a qualification, a caveat, Mr. Clarke that was all.

Mr. Osbaldeston: Could I make one comment?

The Chairman: Yes, Mr. Mensforth.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): I have not come to my question yet, Mr. Chairman.

• 1140

Mr. Osbaldeston: Could I just make one comment? Having been a deputy minister and having prepared these from the bottom up and from the top down, the fact of the matter is that, as a deputy minister, I would argue that they are, in the event, always top down. Always. Now let me be clear on that and I have done it both ways. When you go out to the field and you ask your managers... we talk about participatory democracy and we talk about participatory management and then we talk about sending directives out and telling the managers what to do. We all have to get our heads screwed on right as to just what we want our managers to do. Occasionally we go out with a program forecast and ask everybody, "What is your best

[Interpretation]

trompe, le groupe d'étude a décidé que le contrôle était satisfaisant et qu'il était inutile pour lui de le faire puisque le Conseil du Trésor avait entrepris ce travail.

Alors monsieur le président si c'est ça être sur la défensive, je le suis sans aucun doute après de telles accusations. J'essaie plutôt d'expliquer ce que nous faisons, les erreurs que nous commettons, et ce que nous essayons de faire pour corriger ces erreurs.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, je ne veux pas abuser de mes privilèges par rapport au reste du Comité, mais il a été dit qu'on désirait que les députés exposent ce qu'ils aimeraient voir dans les budgets. Cela me préoccupe beaucoup et j'aimerais avoir l'occasion d'en parler, mais je ne pense pas être en mesure de présenter une suggestion étant donné le peu de temps dont nous disposons pour les questions. J'ai l'intention de donner suite à cette requête. J'ai une dernière question monsieur le président. A propos du rapport de M. Dubois qu'on nous a présenté la dernière fois; à la page 2 du deuxième paragraphe, il mentionne l'exercice des prévisions des programmes, supposément un exercice de planification au niveau supérieur où le guide du Conseil du Trésor suggère,

Les prévisions de programmes devraient être faites à partir du sommet et non de la base.

et il dit,

Malheureusement en pratique ce n'est pas le cas comme nous allons le démontrer plus tard.

Je sais que la dernière fois M. Mensforth n'était pas d'accord avec ces déclarations. Je ne sais pas s'il veut intervenir tout de suite.

Le président: Monsieur Mensforth.

M. S. Mensforth (Sous-secrétaire, direction de l'administration financière, Conseil du Trésor): J'ai dit, monsieur Clarke, que ce n'était pas toujours une mauvaise chose que les prévisions des programmes se fassent quelquefois à partir de la base. Je dois être prudent. Il y a des moments où vous voulez créer de nouveaux programmes, où vous faites des sondages à travers le pays, afin de déterminer quel genre de programmes pourraient être élaborés, et ce qui, d'après les chefs de section et les administrateurs devrait être fait.

Ce n'était qu'une précision, monsieur Clarke c'est tout.

M. Osbaldeston: Puis-je faire un commentaire?

Le président: Oui, monsieur Mensforth.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Je n'ai pas encore posé ma question, monsieur le président.

M. Osbaldeston: Puis-je faire un commentaire? Ayant déjà été sous-ministre et ayant déjà préparé ces prévisions à partir de la base et à partir du sommet, je ne peux pas affirmer qu'on procède toujours à partir du sommet. Maintenant permettez-moi de vous l'expliquer. Lorsque vous allez rendre visite à vos administrateurs et que vous les interrogez—on parle de démocratie de participation, de gestion de participation mais ensuite on parle de directives et des conduites dictées aux administrateurs. Il faut bien se mettre dans la tête ce que nous voulons que nos administrateurs fassent. De temps à autre nous soumettons une prévision de programme aux gens et nous leur demandons, «Qu'est-ce que vous en pensez». Vous êtes à Winnipeg, vous

## [Texte]

thought? You are the guy in Winnipeg. You are the fellow out in Halifax. What should we be doing out there on hazardous products or on weights and measures? What do you think I can put to the Cabinet or to my Ministers? When that flows in, that is deemed to be a bottom up exercise. Now, by the time it hits my desk a bottom up exercise calls for resources the likes of which the mind of man cannot comprehend as a deputy head. The fact is that in the real world the deputy head works in, he has got to take the bottom up and turn it into top down. He has got to do that. There is, in the real world, no real way to get around that. He has got to say, "Well, that is what all you fellows want, but I happen to know what my Minister wants, and I happen to know what the Treasury Board will allow, and I happen to know what the Speech from the Throne said, in case no one else has read it," and then send the message back down saying, that this is what is going to happen. And, by the way, the guy in Halifax had a brilliant idea which happens to fit into the Government of Canada and it is incorporated into the top down.

Then, I make a submission to Treasury Board. That is the real world. I have done it. I have done it both ways. Now, one final comment as I do not want to take your time, but I am really a bug on the whole of program planning and management; I grew up with it and I love it. There are things wrong with it and there are things that are great about it. The final accusation that really can be made about bottom-up and top-down is that the Deputy Minister and the Minister, when they get all this stuff from the field, really do not know what they want to do and, therefore, they send down, from the top, just a collection of static, no messages. They send a message, but it is a question of whether it is a coherent, organized and prioritized, an awful word, message or it is just static going back down. That is really the question. I find the question of bottom-up and top-down is a mechanical process that does not deal with the ultimate policy out-flow.

**The Chairman:** Your last question, Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. My question flows from a meeting, on Tuesday night, of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, which was considering the Estimates, for 1976-77, of the Economic Council of Canada under the Privy Council. The transcript is not available yet, Mr. Chairman, but I hope that Mr. Osbaldeston will read it, and I am certain Mr. Macdonell will read it, because of what I am going to say. Dr. Raynauld was there, and I got into the budget of his Department and it is only a small one. It is only \$4 million, Mr. Chairman, but it is neat enough to be able to apply these questions, hopefully, in a proper way. We talked about the top-down and the bottom-up, and I sympathize with what Mr. Osbaldeston has said, but I asked Dr. Raynauld if they did any bottom-up or, I believe it is the same thing, zero budgeting. They do not seem to have any basic plan in that Department, and they do not start from zero and build on what they need for their program. When I asked him how they did it, he said: "Well, we get a letter from the Treasury Board every year telling us how much to increase our budget." I questioned him very specifically on that, and the implication, of course, is that it does not really matter whether they need it or not, they are going to spend the amount that they are told that they can get. That is the implication. If you apply that to the government, and this is a suspicion that many

## [Interprétation]

êtes à Halifax, que faut-il faire là-bas concernant les produits dangereux ou les poids et mesures? Que dois-je présenter au Cabinet ou à mon ministre? Vous êtes sensés recevoir un apport de la base. Lorsque je reçois tous ces documents sur mon pupitre, ils font appel à des ressources qui dépassent les capacités d'un sous-ministre. En réalité, c'est que le travail se fait au niveau du sous-ministre qui doit prendre ce qu'il reçoit de la base et d'y retourner. Impossible de faire autrement. Il doit dire, «C'est ce que vous voulez, mais je sais ce que mon ministre veut, et je connais les limites imposées par le Conseil du Trésor, je suis au courant de ce qui a été dit dans le Discours du Trône, au cas où personne d'autre ne l'aurait lu», et il fait parvenir le message à la base en disant: «Voici ce qui va se passer». Et il se trouve que le type d'Halifax a eu une idée brillante, conforme au désir du gouvernement, et qui sera incorporée dans les directives provenant de la haute direction.

Ensuite je propose cela au Conseil du Trésor. C'est ça la réalité. Je l'ai fait. Je l'ai fait des deux façons. Un dernier commentaire, je ne veux pas prendre trop de temps, mais je suis vraiment mordu par le programme de planification et de gestion; j'ai grandi avec lui et je l'aime. Il contient des aspects négatifs mais, par contre, il a aussi des aspects vraiment positifs. La dernière accusation que l'on peut faire à propos de ce processus à partir de la base ou à partir du sommet est que lorsque le sous-ministre et le ministre reçoivent tout ce matériel provenant de la base, ils ne savent vraiment pas ce qu'ils veulent faire. Ils envoient donc à la base simplement un ensemble statique sans message. Ils ont un message mais il faut savoir s'il est cohérent, organisé, et s'il comporte des priorités. Est-ce un message ou simplement un va et vient? C'est là la question. En fin de compte, cette méthode à partir de la base ou à partir du sommet ne touche vraiment pas l'élaboration des politiques.

**Le président:** Une dernière question, monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. Ma question découle de la réunion de mardi soir du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, où l'on étudiait le Budget de 1976-1977 du Conseil économique du Canada, sous la rubrique du Conseil privé. La transcription n'est pas encore disponible monsieur le président, mais j'espère que M. Osbaldeston la lira et je suis sûr qu'après ce que je vais dire, M. Macdonell la lira. M. Raynauld était présent et je l'ai interrogé sur le budget de son ministère qui n'est pas très élevé—il n'est que de 4 millions, monsieur le président—mais suffisant pour appliquer ces principes comme il se doit, je l'espère. Nous avons parlé de ce processus à partir du sommet et de la base et je comprends ce qu'a dit M. Osbaldeston, mais j'ai demandé au Dr Raynauld s'ils utilisaient ce processus à partir de la base. Ils ne semblent pas avoir de plan fondamental dans ce ministère et ils ne partent de rien lorsqu'ils déterminent ce dont ils ont besoin pour le programme. Lorsque j'ai demandé quelle est la méthode utilisée, il a répondu: «Chaque année le Conseil du Trésor nous envoie une lettre nous disant de quel montant nous pouvons augmenter notre budget.» Je l'ai questionné là-dessus, et il semble que ça n'a vraiment pas d'importance qu'ils en aient besoin ou pas, ils utiliseront la somme qu'ils recevront. Si on applique ces principes au gouvernement, et c'est ce que beaucoup d'entre nous, hommes d'affaires,

[Text]

of us businessmen have had for a long time, then, that is why we have these increases coming along.

Maybe, Mr. Chairman, we should have a short comment now, and reserve the rest of the discussion until this transcript is out and we actually see what Dr. Raynauld said, because we are relying on my memory.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clarke. Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Now we know how it came about. All I can say, Mr. Chairman is, that I hope there has been some misunderstanding in terms of what Dr. Raynauld said, because, if that is what he said, that, of course, is not what happens. Therefore, I would be concerned about why he would have that perception. It simply does not happen that way. Given the information that has been conveyed to members about a program-forecast being developed by a department, about a programs-forecast being submitted to the Treasury Board and examined through May, June and July and about the Main Estimates done in September et cetera there is no way that one can make the statement that: "Well, we wait around to get a letter from Treasury Board to find out how much money we are going to get." Blatently, on the face of it, that is not accurate. Why that impression would have been left, I honestly do not know. I really do not know.

**The Chairman:** That is something we will have to look into and I feel confident that this will be done. Hopefully, we can get a further report, at a future meeting, on this aspect of budgeting of departmental estimates.

**Mr. Osbaldeston:** I assure you, Mr. Chairman, I will read the remarks of Dr. Raynauld with considerable interest.

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** In case it does not come up before the end of the meeting, since I have to go away early, there are many other prepared questions that may not be asked, today, and I hope that the ones, that remain at the end of this meeting, could be presented to the Chair or to the Clerk for transmittal and answers.

**The Chairman:** Have you some specific questions you would like to leave with the Committee for specific answers?

• 1145

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Yes, but I understand that some members of the Committee may be asking some of them. I would like to be sure that the remaining ones that we do not have time for will be transmitted, as has been done in the past. It is not a new practice.

**The Chairman:** Yes. We will endeavour to follow that course with the help of some of the Committee members who have these questions before them.

**Mr. Leblanc.**

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président. J'examine, à l'heure actuelle, le fascicule n° 46. Le président du Conseil du Trésor était avec nous et il y a un point sur lequel, je pense, le ministre avait répondu quelque peu négativement, alors que la réponse de l'Auditeur général avait été, elle, assez vive. C'est le point concernant la nomination des agents financiers, pour lequel j'attache une

[Interpretation]

soupçon depuis longtemps, alors on comprend toutes ces augmentations.

Monsieur le président, nous pourrions peut-être entendre un commentaire, et réserver le reste de la discussion jusqu'à ce que la transcription soit disponible et que nous puissions lire ce qu'a vraiment dit le D<sup>r</sup> Raynauld, sinon nous devons nous fier à ma mémoire.

**Le président:** Merci, monsieur Clarke. Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Maintenant on sait comment c'est arrivé. Monsieur le président, j'espère simplement qu'il y a eu un malentendu vis-à-vis de ce que le D<sup>r</sup> Raynauld a dit car si c'est ce qu'il a dit, il est certain que ce n'est pas comme ça que ça se passe. Je me demande donc comment il se fait qu'il perçoive les choses de cette façon. Ça ne se passe tout simplement pas comme ça. Étant donné les renseignements transmis aux députés concernant la prévision des programmes élaborés par les ministères, ces mêmes prévisions de programmes étant soumises au Conseil du Trésor et étudiées pendant les mois de mai, juin et juillet et sur le budget principal préparé en septembre, etc. En aucune façon, on ne peut attendre une lettre du Conseil du Trésor pour savoir combien d'argent on va avoir. A première vue ce n'est pas exact. Pourquoi a-t-on donné cette impression? Honnêtement, je ne sais pas. Je ne sais vraiment pas.

**Le président:** C'est une chose que nous devons étudier et je suis sûr que nous le ferons. Il faut espérer que nous aurons d'autres rapports lors des prochaines réunions sur cet aspect des budgets des ministères.

**M. Osbaldeston:** Je peux vous assurer, monsieur le président, que je vais lire avec énormément d'intérêt les commentaires du D<sup>r</sup> Raynauld.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je dois m'absenter tôt et il y a bien d'autres questions qui ne seront peut-être pas posées aujourd'hui mais j'espère que, dans ce cas, elles pourront être déposées devant le président ou le greffier afin que nous obtenions une réponse.

**Le président:** Avez-vous des questions précises auxquelles vous voulez une réponse?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Oui, mais certaines de ces questions seront sans doute posées par d'autres membres. J'aimerais que les réponses aux autres questions nous soient communiquées. Cela s'est déjà fait.

**Le président:** Oui. Nous ferons de notre mieux.

Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman. Looking at issue 46 of our proceedings, a meeting attended by the President of the Treasury Board, I notice a particular point to which the Minister gave a somewhat negative answer and which immediately provoked a rather energetic reaction on the part of the Auditor General. It concerns the appointment of financial officers within departments,

[Texte]

grande importance. Est-ce que je suis dans les règles lorsque je parle de cela, monsieur le président? Il s'agit de la nomination des agents financiers suggérée par l'Auditeur général?

**Le président:** Yes, monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Alors, voilà. Le président du Conseil du Trésor nous avait laissé entendre qu'il s'agissait d'un problème relevant plutôt de la Commission de la Fonction publique et que c'était cette Commission-là qui devait faire des classifications pour répondre à la demande ou à la recommandation de l'Auditeur général. Je ne sais pas qui peut répondre ce matin à ma question. Est-ce que des démarches ont été faites auprès de M. Carson, le président, ou auprès d'autres personnes à la Commission de la Fonction publique afin d'obtenir des classifications qui pourraient répondre à la suggestion de l'Auditeur général, à propos de la nomination des agents financiers? En anglais on appelle cela *the appointment of financial officers within departments*.

Je voudrais savoir où on en est rendu avec cette recommandation-là; ce qui a été fait et ce qu'on pourrait faire, ici au Comité.

**The Chairman:** I am not certain, Mr. Leblanc, if this can be answered at this particular meeting. The representatives of Supply and Services will be coming before us at our next meeting.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I do not believe it concerns Supply and Services; I believe it concerns the Public Service Commission and maybe Treasury Board. All right, the Public Service Commission is not responsible to the Treasury Board but they have many contacts with them I am sure, because it is not an independent commission.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Leblanc, Mr. Osbaldeston says he can try to answer your question.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is fine.

**Mr. Osbaldeston:** I think the point, Mr. Chairman, Mr. Leblanc, that the President of the Treasury Board was endeavouring to make was that appointments are, under the Public Service Employment Act, a responsibility of the Public Service Commission. The Chairman of the Public Service Commission, of course, is a servant of Parliament. He reports directly to Parliament and not to the government.

The only cautionary note, if you like, that the President of the Treasury Board put forward was that appointments are on the basis of merit, and the merit principle is under the guardianship of the Public Service Commission. Therefore, the Treasury Board cannot—and I believe my Minister would argue—should not, have the right of veto relative to an appointment. That just overturns it.

The Auditor General's recommendation does not propose that there be the right of veto; he proposes, as I read it, that there be consultation. I suggest, Mr. Chairman, that when you have Mr. Carson here, he would probably welcome consultation and information in so far as it was supportive of the merit principle, but the fact will always remain, I believe, under the Public Service Commission that if a directorship comes available and given the standard of the Commission that they will hold an open competition and that they will have a board and that board will make a recommendation to the commission and the commission will appoint. And that system I do not think any member of Parliament would want to interfere with, nor, I am absolutely certain, would the Auditor General.

[Interprétation]

and I think that this is a very important question. Is this subject in order, Mr. Chairman? That is, the appointment of financial officers as suggested by the Auditor General?

**The Chairman:** Yes, Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** The President of the Treasury Board gave us to understand that this was a problem which came under the Public Service Commission and that it was up to the Commission to make the necessary classifications so that the recommendation of the Auditor General could be given effect. I do not know who can answer this question, but I would like to find out whether steps have been taken, through consultation with Mr. Carson, the Commission Chairman, or any other Commission representatives, in order to obtain classification allowing for the implementation of the Auditor General's suggestion about the appointment of financial officers with the department.

I would like to know what progress has been made with respect to this recommendation and what we can do as Committee members?

**Le président:** Je ne sais pas si quelqu'un pourra vous répondre à cette séance, monsieur Leblanc. Les représentants du ministère des Approvisionnements et Services comparaitront lors de notre prochaine réunion.

**M. Leblanc (Laurier):** Je ne crois pas que cette question implique le ministère des Approvisionnements et Services; je crois qu'elle intéresse plutôt la Commission de la Fonction publique et peut-être le Conseil du Trésor. Je sais que la Commission n'a pas de responsabilité envers le Conseil du Trésor mais elle doit le consulter sûrement.

**Le président:** M. Osbaldeston essaiera de répondre à votre question.

**M. Leblanc (Laurier):** Parfait.

**M. Osbaldeston:** Je crois que le président du Conseil du Trésor faisait remarquer que les nominations sont la responsabilité de la Commission de la Fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Bien entendu, le président de la Commission de la Fonction publique est responsable devant le Parlement, et non pas devant le gouvernement.

Le président du Conseil du Trésor tenait à signaler que ces nominations sont faites en fonction de la compétence et que c'est la Commission de la Fonction publique qui veille à l'application du principe de mérite. Pour cette raison, je crois que mon ministre dirait que le Conseil du Trésor ne peut et ne doit avoir le droit de veto sur une nomination. Cela irait à l'encontre de la pratique établie.

L'Auditeur général ne recommande pas un droit de veto mais plutôt une consultation. J'ai l'impression que M. Carson serait en faveur de la consultation dans la mesure où elle renforce le principe de mérite. Mais, en fin de compte, ce sera sans doute toujours la Commission qui nommera le titulaire d'un poste de directeur, après concours. Aucun député ni, j'en suis absolument sûr, l'auditeur général ne voudrait s'infiltrer dans ce système.

[Text]

[Interpretation]

• 1150

In terms of how the Public Service Commission would consult without in any way abrogating or impinging upon the merit principle—because that can become very much the club if one is not terribly careful: you know, financial officers consult with financial officers and decide who are going to become financial officers. And that is not their right, it is the right of the Commission to decide that.

Now, there is a second level of comment that I would make, which is of more concern to the Auditor General, as I understand it, namely that the standard against which the Commission appoints what qualifications are required, what experience is required, should be reviewed. And I believe, in our conversations with the Public Service commissioners that that really has been agreed to, that there should be a review of the standard to ensure that, when hiring, using the merit principle against the standard, the standard is sufficiently high that the individual chosen on merit, who will have met that standard, can perform the task, not only adequately but up to the standard that is required.

Am I being clear? There is a difference between appointment; there is a problem of consultation, given the merit principle; and then there is the third thing, the question of standard. Those are the three elements in play.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Chairman, I thank Mr. Osbaldeston for his lecture on how the Civil Service Commission should behave. I know that because, at one time, I was the chairman of a committee where the Civil Service Commission was explaining its estimates and we—the members at that time—had those principles put forward by Mr. Carson. But that was not exactly my question.

I quite agree with the Auditor General on the issue that, in all departments, we should have financial agents, and very qualified financial agents, who could explain at times to the Public Accounts Committee how they have spent their money; how they have managed their budget. We had that in...

**M. Leblanc (Laurier):** ... dans l'entreprise privée, monsieur le président, il y a ce qu'on appelle un contrôleur, et je pense que c'est un poste de la plus haute importance, puisque l'entreprise privée prouve par son attitude et par les résultats obtenus, que le poste est un poste très important. Je pense que nous pourrions avoir un poste semblable, qu'on l'appelle différemment, soit gestionnaire ou soit officier des finances, ou n'importe quel nom qui ne soulèverait pas d'objection. Je pense que nous devrions avoir une personne responsable, sur qui mettre le doigt à l'occasion, lorsque dans un ministère, il se passe quelque chose qui n'est pas tout à fait conforme.

Et à l'heure actuelle, nous entendons souvent des témoins très compétents mais qui ne semblent pas familiers avec les systèmes comptables et qui ne peuvent pas répondre exactement aux questions posées, parce que la responsabilité, semble-t-il, est assez diffuse à l'intérieur de leur ministère.

Alors, si on avait une personne responsable, je pense que nous pourrions améliorer de beaucoup les «standards» du comité et je souligne également que cette personne pourrait répondre adéquatement à toutes les questions susceptibles d'être posées lorsqu'on examine le rapport de l'Auditeur général concernant un ministère en particulier.

Comment la Commission de la Fonction publique pourrait-elle être consultée sans nuire au principe du mérite, car si l'on n'est pas très prudent cela peut devenir un cercle fermé. Vous savez des agents financiers consultant d'autres agents financiers afin de décider qui va devenir agent financier. Ce n'est pas à eux mais à la Commission de décider cela.

Il y a un autre aspect que je voudrais commenter et qui, je pense, se rapporte plus à l'auditeur général. Il serait bon de réexaminer les compétences et l'expérience requises selon les normes fixées par la Commission. Je pense que lors de notre entretien avec les commissaires de la Fonction publique, on s'est mis d'accord sur la nécessité de réexaminer les normes afin de s'assurer que, lorsqu'on embauche quelqu'un selon le principe du mérite, les normes soient suffisamment élevées et que le candidat sélectionné puisse faire le travail, non seulement de façon adéquate mais selon les normes requises.

Est-ce assez clair? Il y a une différence entre les nominations; le principe du mérite pose le problème de la consultation; en troisième lieu, il y a la question des normes. Voilà les trois éléments à considérer.

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président, je remercie M. Osbaldeston pour nous avoir dit comment la Commission de la Fonction publique devrait se comporter. Je le sais pour avoir été président d'un comité où la Commission de la Fonction publique nous a donné des explications sur le budget et où M. Carson a expliqué les principes aux députés. Mais cela ne répondait pas tout à fait à ma question.

Je suis d'accord avec l'auditeur général sur le fait que dans tous les ministères il devrait y avoir des agents financiers, des agents financiers compétents, pouvant expliquer au comité des comptes publics la façon dont ils ont dépensé leur argent; comment ils ont géré leur budget. Nous avons cela dans...

**Mr. Leblanc (Laurier):** In the private enterprise Mr. Chairman, there is what is called control, and I think it is a most important job, because the private enterprises show by their attitudes and by the results they have that this job is a most important job. I think we could have the same thing with a different name, it could be a manager or a financial officer, or whatever name you wish to call it. I do not have any objections. I think this should be a responsible person who could at the occasion point what is wrong in a given department, that is not exactly in compliance.

Very often we hear very qualified witnesses but they do not seem to know enough about the accounting systems and they cannot give a precise answer to the questions that we ask, because it seems that this responsibility is not very well defined within the department.

So I think if there were a responsible person I think that we could improve the standards of the Committee, and I also think that this person could answer the questions in a satisfying way when we study the report of the Auditor General on a given department.

[Texte]

J'aimerais entendre les commentaires de l'Auditeur général sur ce point.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** The sections of our recommendations to which I believe Mr. Leblanc is referring are, first, that the Public Service Commission ought to appoint senior departmental financial officers only after consultation with appropriate central agencies, to ensure that recognition is given to the qualifications and performance of the persons recommended by deputy heads; and, I think, the second point he made, about which we certainly made strong recommendation here, is the scope of the duties of the financial officer. They are set out quite clearly, and I will just touch on them:

Senior departmental financial officers ought to be given responsibility for: providing budgetary, accounting and financial reporting services; ensuring that adequate financial controls exist over all assets...; advising and supporting deputy heads and their staff...; developing, monitoring and controlling budgetary allocations...; furnishing technical direction and guidance to all personnel...

And so forth.

• 1155

I think it may well be, Mr. Chairman, that they also have in mind a recommendation that was not actually made in my report but on which I touched. That has to do with the designation of an accounting officer who would, in fact, respond on all financial matters and have a direct line of accountability. It is that step which was actually first mentioned in the Wilson Committee Report which we repeated and, frankly, which I have no hesitation in endorsing, although it is admittedly an organizational matter for the government to decide.

I have a distinct feeling that this would raise very considerably the status and the responsibilities of the financial audit to which Mr. Leblanc is referring. So I think it would be a great step in the right direction.

**Mr. Chairman:** Mr. Leblanc, I would point out that it is the intention of the Committee to have the Chairman of the Public Service Commission come before this Committee after Easter. It is a matter that will be discussed at our steering committee meeting which will be held next Wednesday afternoon. Possibly you could defer questions until that period, when we will have the Chairman here from the Public Service Commission. You could raise those questions at that time.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Huntington:**

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman.

I cannot find words to express my relief that the nuts and bolts aspect of the deliberations to date will return to a committee of technicians. I, for one on this Committee, will be awaiting anxiously the results of those deliberations.

[Interprétation]

I would like to hear the comments of the Auditor General on this.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je pense que la partie de nos recommandations à laquelle M. Leblanc se réfère sont premièrement que la Commission de la Fonction publique doit nommer un agent financier ministériel supérieur seulement après consultation avec les agences centrales intéressées, afin de s'assurer que l'on reconnaisse les compétences et l'expérience de cette personne recommandée par le sous-ministre; et je pense que le deuxième point qu'il a soulevé et à propos duquel nous avons formulé des recommandations assez vives, est l'éventail des fonctions de l'agent financier. Elles sont clairement définies et je veux simplement les repasser.

On devrait charger les fonctionnaires supérieurs des finances des ministères de: fournir des services des rapports financiers, budgétaires et comptables; veiller à ce qu'il existe des contrôles financiers suffisants pour tous les actifs et les opérations financières; conseiller et seconder les sous-chefs et leur personnel; préparer, surveiller et contrôler les affectations budgétaires; fournir une direction et une orientation technique à tout le personnel...

Et ainsi de suite.

Il se peut bien, monsieur le président, qu'ils pensent également à une recommandation qui n'a pas été énoncée dans mon rapport mais à laquelle j'ai fait allusion. Il s'agit de la nomination d'un agent de comptabilité qui serait, en fait, chargé de toutes les questions financières et en serait directement responsable. C'est cette mesure qui, en réalité, a d'abord été mentionnée dans le rapport du Comité Wilson, que nous avons répétée. Honnêtement, je n'hésite pas à déclarer mon appui bien qu'il s'agisse là d'une question d'organisation dont il revient au gouvernement de décider.

J'ai la nette impression que cela rehausserait considérablement le prestige et la valeur de la vérification financière dont parle M. Leblanc. Je pense donc que ce serait une mesure fort utile.

**Le président:** Monsieur Leblanc, j'aimerais signaler que le Comité a l'intention d'inviter le président de la Commission de la fonction publique à se présenter devant lui après Pâques. Nous discuterons de cela lors de la réunion du comité directeur qui se tiendra mercredi après-midi. Vous pourriez donc peut-être attendre que le président de la Commission de la fonction publique soit présent pour lui poser vos questions.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président.

Les mots me manquent pour exprimer le soulagement que j'éprouve à la nouvelle que l'aspect technique et détaillé qu'avaient revêtu les délibérations jusqu'à présent sera laissé à un comité de spécialistes. Je sais que je serai de ceux qui attendront impatiemment les résultats de ces discussions.

## [Text]

Not exactly on the subject raised by Mr. Leblanc, but I think relating thereto, I would refer to Paragraphs 3.72 and the recommendation 3.75 of the Supplement:

The Treasury Board Secretariat should study the reasons for the high rate of turnover of program analysts and take steps to remedy the problem.

And I note in Paragraph 3.72 that:

... 45 program analysts have an average experience of roughly 25 months. If the six longest-service analysts are disregarded, the average drops to 18 months, which therefore includes only one complete budgetary cycle.

It would seem to me that one of our serious problems is in this general area. Again, I might just ask the question: why the high rate of turnover? Do we have the right type of people and incentives involved in program analysis work?

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: I will make a few brief comments and I will be very brief. Mr. MacDonald can give you exact detail.

My brief comment would simply be that in 1973-74, 1974-75, the Public Service of Canada grew at a rate of 7 per cent. That is now down, as members know, to 1.5 per cent in the coming fiscal year. The first point: a very large expansion in the Public Service of Canada.

The second point is that the number of SX's grew at a very rapid rate during those periods. That is not down to 1.5 per cent in SX's. The second point being that not only was there large growth but there was promotional opportunity in expanding service. That, I think, somewhat accounts for the question of movement in the public service as a whole.

And the third point which I can make with greater modesty than Mr. MacDonald can is the fact—I think the last time, Bruce, someone spoke to me about your recruiting habit—that if he has 10 jobs open, 300 people apply. It is a very attractive place to work and to learn. It happens to have the longest hours, I suspect, in the Government of Canada but it also has the greatest opportunity for somebody who is deeply interested in the governmental processes on a broader scale.

So we hire extremely well, and once you hire extremely well in the face of an expanding service, with promotional opportunities, you are rated frequently. Mr. MacDonald, I think, can explain some of those figures and I think he might want to comment on them together.

The Chairman: Mr. MacDonald.

Mr. B. A. MacDonald (Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat): Yes, Mr. Chairman.

## [Interpretation]

Ma question ne porte pas exactement sur le sujet soulevé par M. Leblanc, mais je crois qu'elle s'y rapporte; j'aimerais me reporter au paragraphe 3.72 et à la recommandation 3.75 du Supplément.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait étudier les causes du fort indice de rotation des analystes de programmes et prendre les mesures pour corriger la situation.

Je note, au paragraphe 3.72, que:

... 45 analystes au service de la direction possèdent une expérience moyenne d'environ 25 mois. Si l'on ne tient pas compte des 6 analystes qui ont les plus longs états de service, la moyenne tombe à 18 mois, ce qui ne correspond qu'à un seul cycle budgétaire complet.

Il me semble qu'il s'agit là d'un des plus importants secteurs problème. J'aimerais bien savoir pourquoi l'indice de rotation est si élevé. Les personnes qui s'occupent des analyses de programme sont-elles celles qu'il nous faut et disposent-elles des encouragements nécessaires?

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: Je tâcherai d'être très bref. M. MacDonald pourra vous fournir les détails.

J'aimerais simplement dire qu'en 1973-1974 et 1974-1975, le nombre de personnes employées par la Fonction publique du Canada s'est accru au taux de 7 p. 100. Comme vous le savez tous, ce taux est réduit à 1.5 p. 100 pour la prochaine année financière. Voici donc le premier aspect: une très forte expansion de la fonction publique du Canada.

Deuxième aspect, le nombre de SX a augmenté très rapidement pendant ces périodes. Le taux d'accroissement des SX, précisons-le, n'a pas été réduit à 1.5 p. 100. Donc, non seulement y a-t-il eu expansion, mais encore y a-t-il eu des occasions d'avancement en raison de cette expansion. Voilà ce qui explique, à mon sens, les déplacements au sein de l'ensemble de la fonction publique.

Troisièmement, chose dont je puis parler avec plus de modestie que M. MacDonald, si j'en crois ce que j'ai appris au sujet de l'embauchage, pour 10 postes vacants il y a 300 personnes qui présentent des demandes. C'est un endroit très intéressant en raison tant du travail qu'on y fait que de ce qu'on y apprend. Je suppose que le nombre d'heures de travail est plus élevé là que n'importe où ailleurs au gouvernement du Canada mais que c'est une occasion unique d'apprendre le fonctionnement global des processus gouvernementaux.

Il nous est donc aisé d'embaucher des gens; or, si l'embauchage est aisé, que le service prend de l'expansion et que les occasions d'avancement se multiplient, on est noté fréquemment. Je pense que M. MacDonald pourra expliquer certains de ces chiffres et qu'il aimerait, de toute façon, faire quelques observations à ce sujet.

Le président: Monsieur MacDonald.

M. B. A. MacDonald (sous-secrétaire, Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor): Oui, monsieur le président.

[Texte]

• 1200

The apparent lack of continuity is compensated for by the type of organization that we have. The analysts work in quite small groups under group chiefs, and two group chiefs work under a director; then there is myself, and two assistant secretaries. It is the type of organization in which no man is essentially working by himself, so we have at all levels in the organization people of rather long service. I hold something of an unenviable record of my own that I must try to do something about. We have directors who are promoted from group chiefs. We have group chiefs who are promoted from analysts. So if you confined your attention to the analyst level alone, you would get an impression of almost no continuity whatsoever, but believe me, the amount of experience that is applied to particular problems is usually the accumulative experience of two or three people, rather than that of one analyst alone.

If I may reinforce what Mr. Osbaldeston has said, we have had to make a choice between hiring the best we could get and keeping them for a short time, or not quite such good people and not having them for such a long time.

You may be aware that in the Glassco Commission report there was almost a reverse criticism that the analysts at that time tended to have six years service on the average, to have rather confined backgrounds and so forth. We deliberately departed from that looking in all cases at what we thought were fine minds with particular talents to apply, even for a short time, to particular problems.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, if I then may return to the more general questions prepared by our research officer, and refer to the Dale-Harris submission to the Committee and to one statement. It is stated:

That the recommendations contained in the study are intended to focus the attention of the government and this Committee on the important issues requiring correction.

I am wondering if I could clear up something that is troubling me a little. Does the Treasury Board Secretary consider that he has a priority responsibility to Parliament or to the government?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I am appointed by the Prime Minister as an order-in-council appointee by the government of the day. I report to a minister and I am responsible to that minister. He, in turn, is responsible to the House for all of my actions. I think it is quite clear that I have a responsibility, but I hope members would accept that I also have a personal ethic with which I have to live.

**Mr. Huntington:** I have sensed from your comments here today that you do have a desire to help resolve the difficulty parliamentarians are having in this whole classification of subject matter.

**Mr. Osbaldeston:** You are quite right, and it might seem at times that I go beyond the role of serving the government because I guess I have a fundamental belief, which I am not ashamed to admit to, I believe government is best served when Parliament functions properly. And I am simple-minded enough to believe the government wants

[Interprétation]

Le manque apparent de continuité s'explique par la disposition de notre organigramme. Les analystes travaillent en petits groupes sous la direction d'un chef; à leur tour, par groupes de deux, les chefs sont comptables à un directeur; au palier supérieur, il y a mon poste, et deux secrétaires adjoints. Aux termes de cet organigramme, aucun homme ne travaille vraiment seul; nous avons donc, à tous les paliers de l'organigramme, des gens dont les états de service sont très longs. Je détiens moi-même un record peu enviable dont je devrais essayer de me débarrasser. Il y a des chefs de groupe qui sont promus au rang de directeur. Il y a des analystes qui sont promus au rang de chef de groupe. Si l'on s'occupe donc, uniquement du palier des analystes, on a l'impression d'un manque total de continuité; mais, croyez-en moi, le nombre d'années d'expérience appliquée à chaque problème est habituellement le résultat cumulatif de l'expérience de deux ou trois personnes plutôt que d'un seul analyste.

Si l'on me permet de renforcer ce que M. Osbaldeston a dit, nous avons eu à choisir entre embaucher les meilleurs éléments, quitte à ne les garder que pour une courte période, ou embaucher des éléments moins compétents que nous devons former pendant plus longtemps.

Vous savez peut-être que dans le Rapport de la Commission Glassco, la critique contraire avait été exprimée; à cette époque, les analystes avaient environ 6 années de service en moyenne et leur expérience était plutôt limitée. Nous nous sommes délibérément éloignés de cette voie, nous lançant d'aplomb à la recherche d'intelligences éveillées qui pourraient, ne fût-ce que pour une courte période, s'attaquer à des problèmes précis.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, si on me permet donc de revenir aux questions plus générales préparées par notre agent de recherche, j'aimerais me reporter au rapport Dale-Harris et notamment à la déclaration suivante:

Les recommandations contenues dans l'étude visent à attirer l'attention du gouvernement et de ce Comité sur les questions importantes nécessitant l'apport de correctifs.

Je me demande si je pourrais éclaircir une question qui me paraît un peu obscure. Le secrétaire du Conseil du Trésor se considère-t-il comme responsable d'abord devant le Parlement ou devant le gouvernement?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je suis nommé par le premier ministre, d'après un décret du gouvernement au pouvoir. Je suis comptable au ministre à qui je présente d'ailleurs mes rapports. A son tour, il est comptable devant la Chambre de toutes les activités. Je pense que mes responsabilités sont établies bien clairement, mais j'espère que les membres du Comité se rendent compte que j'ai également une éthique personnelle à laquelle je dois satisfaire.

**M. Huntington:** Vos observations d'aujourd'hui laissent percevoir que vous souhaitez vraiment aider les membres du Parlement à résoudre les difficultés qu'ils éprouvent en ce qui concerne l'ensemble de cette question.

**M. Osbaldeston:** Vous avez raison, il peut sembler parfois que je ne me contente pas uniquement de servir le gouvernement parce que je crois fondamentalement, chose que je n'ai aucune hésitation à avouer, que favoriser le fonctionnement du Parlement, c'est servir les intérêts du gouvernement. C'est peut-être de la naïveté, mais je pense

[Text]

Parliament to function properly, therefore I am in no conflict of interest relative to assisting members and doing my job for the government.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, if I may?

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** I have gathered the impression from the deliberations here, and coming back to the qualified nature of agreement between Treasury Board and the Auditor General's recommendations, that Treasury Board does not want to move in the direction of the estimates' being a control document. If that impression and understanding is correct, I am wondering if we could then ask the Secretary to tell us why he does not want to move in that direction?

• 1205

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I think I will want to define if I can the term, or at least comment on the term, "control document". It is one control document; that, I guess, is really what I want to say. But it cannot be all things to all people at all times in terms of a control document. I think my only concern is that, like any manager, parliamentarians or any manager can only handle so much control information. It has to be boiled down as it moves up the hierarchy, as we all know. And what I am trying to determine in my mind to make recommendations to the government is the exact nature of the material that parliamentarians need to use effectively in questioning the government on the expenditure put before Parliament. That is all that I am struggling with.

May I make a further comment on that? At the last meeting I spoke to two members of this Committee and in terms of members' need, one commented on a need for more detail on construction. I took the liberty, just because of that comment, to telephone the Deputy Minister of Public Works to inquire of him as to how that need could be met. And I thought it could best be met outside of this document and I want to explore that. I am, Mr. Chairman, exploring that question.

There was a second need expressed by members after the meeting and that was to the numbers of people in certain levels of pay. I accept that as a matter of concern to parliamentarians.

I want to explore how that need could be met but not necessarily in this document. And I am not splitting a hair; I am trying to be as helpful as possible to locate in a document the information needed by parliamentarians to question the government but without destroying their ability to do so by over loading them.

And you may think I am making too fine a point; I am really not because I am persuaded as a manager—I have said it before—that I can befuddle anybody if I give them 12 volumes. That is what I am concerned about. So I am looking at other ways. Is it a controlled document? Yes, it is; it is one, it is one; it is not all of them; it cannot be, will never be.

[Interpretation]

que le gouvernement désire que le Parlement fonctionne adéquatement; je trouve qu'il n'y a donc aucun conflit d'intérêts à ce que j'aide les députés tout en faisant mon travail pour le gouvernement.

**M. Huntington:** Monsieur le président, puis-je?

**Le président:** Oui, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Les discussions qui ont eu lieu ici et les réserves exprimées par le Conseil du Trésor quant aux recommandations de l'Auditeur général me donnent l'impression que le Conseil du Trésor ne souhaite pas que le budget devienne un document de contrôle. Si cette impression est exacte, je me demande si le secrétaire pourrait nous dire pourquoi il a opté pour cette attitude.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je pense que j'aimerais d'abord définir l'expression «document de contrôle», ou du moins émettre quelques observations à ce sujet. Le budget est bel et bien un document de contrôle. Mais il ne peut pas être une somme exhaustive. Je m'inquiète d'une seule chose, à savoir que, comme tout gestionnaire, les membres du Parlement ne peuvent tenir compte que d'une certaine quantité de renseignements nécessaires au contrôle. Comme chacun le sait, ces renseignements se décantent au fur et à mesure qu'on gravit la hiérarchie. Afin de pouvoir faire des recommandations au gouvernement, j'essaie de déterminer la nature exacte des renseignements dont les parlementaires ont besoin afin d'interroger adéquatement le gouvernement sur les dépenses soumises à l'examen du Parlement. C'est tout ce qui me préoccupe.

Puis-je faire un autre commentaire à ce sujet? Lors de la dernière réunion j'ai parlé à deux membres de ce comité et l'un d'eux a laissé entendre qu'il aimerait obtenir plus de renseignements au sujet de la construction. J'ai donc pris la liberté de téléphoner au sous-ministre des Travaux publics afin de lui demander comment on pourrait accéder à cette demande. Je crois que ce que nous cherchons se trouve ailleurs que dans ce document et je tiens à me renseigner.

Après la réunion, d'autres membres ont fait savoir qu'ils aimeraient être renseignés sur le nombre des personnes occupant des postes correspondant à certaines échelles de salaire. Je crois que tous les parlementaires s'intéressent à cette question.

J'aimerais savoir comment on pourrait obtenir ces renseignements ailleurs que dans ce document. Je ne cherche pas midi à quatorze heures; mais je fais de mon mieux pour trouver dans un document les renseignements dont les parlementaires ont besoin afin d'interroger le gouvernement sans toutefois être surchargés de travail.

Vous m'accuserez peut-être d'être pointilleux, mais ce n'est pas le cas car, en ma qualité de directeur, comme je l'ai déjà dit—je suis persuadé que je pourrais embrouiller n'importe qui en lui remettant une douzaine de livres. C'est ce qui me préoccupe. Je cherche donc une autre solution. Ce document est-il contrôlé? Oui, il l'est; celui-là l'est peut-être, mais ils ne le sont pas tous; c'est impossible.

[Texte]

**Mr. Huntington:** You are adamant in saying it will never be.

**Mr. Osbaldeston:** Not the single, sole document. I suggest it would be inadequate. It is all in there. Everything is in there; it is a question of degree of breakdown.

**Mr. Huntington:** And the degree you have, you have to have a Ph. D. almost to follow it through.

**Mr. Osbaldeston:** I would like to look, as I have mentioned, at ways of breaking that down into pieces which are meaningful to parliamentarians. And perhaps it will be inside the Blue Book. I wanted the opportunity to see whether it could not possibly be outside the Blue Book.

**The Chairman:** This will have to be your last question, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** A rather general question, Mr. Chairman. In the duties of the Treasury Board and in the planning section and so on and so forth, do you get into confrontation with departments or is that left to the ministerial level? Do you try to avoid confrontations or do they take place in the interchange between departments and the Board?

**Mr. Osbaldeston:** I will be quite frank, Mr. Chairman; I do not go to any cocktail parties because I am in constant confrontation. I do not go to dinner parties; I am in constant confrontation. I have not been to a cocktail party in three years. I fight enough during the day without going to a cocktail party and fighting with some guy who has had two drinks!

I do not go! If that answers your question, it is in the most human terms I can describe it. I simply do not go and I do not think anybody in this room has seen me at a cocktail party other than Mr. Macdonell when he kindly invites me and I feel I want to and should. It is constant conflict but it is conflict of a most proper nature. Deputy Ministers and Ministers are concerned to do for their clientele what they believe should be done. I try to persuade them that there are other priorities of the government and there is a limit to the amount of money.

I have a saying that all propositions put by Ministers and Deputy Ministers are good, all of them; all of them. My problem is to persuade them that they are not as good as somebody else's or that it is a good thing that has to be done later on.

**Mr. Huntington:** One question?

**The Chairman:** Yes, your final one, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** While I have this learned gentleman here may I ask the Secretary if he accepts the statements in Chapters 3 and 4 as real issues that need resolutions?

**Mr. Osbaldeston:** Yes, I accept them all as real problems and I think the manifestation of that is to be seen in the fact that we accept all these recommendations, some with minor qualifications, with the exception of two. So I accept all of them as real problems and all of them are accepted as matters which deserve consideration.

And just one final comment: our qualifications have troubled me. I think if we had been less—I was going to say less forthright which is not becoming to us or our nature—I think many of the qualifications could have been almost a footnote to an unqualified acceptance. If you look at our qualifications, they are excessive in their rigour. We

[Interprétation]

**M. Huntington:** En disant cela, vous vous montrez intransigeant.

**M. Osbaldeston:** Pas un seul document. Cela serait inadéquat. Tout est là, c'est une question de répartition.

**M. Huntington:** Oui mais il faudra un doctorat pour s'y retrouver.

**M. Osbaldeston:** Comme je l'ai déjà dit, j'aimerais trouver un moyen de sélectionner ces renseignements de façon à ce que les parlementaires puissent s'y retrouver. C'est peut-être que la solution se trouve dans le Livre bleu. Je voulais savoir si on pourrait y arriver sans le Livre bleu.

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** J'aurais une question générale, monsieur le président. Dans le cadre des fonctions du Conseil du Trésor et de la section de planification notamment, êtes-vous tenu d'affronter le ministère ou cela est-il laissé au niveau ministériel? Tentez-vous d'éviter les affrontements ou alors est-ce qu'ils ont lieu lors des pourparlers entre les ministères et le Conseil?

**M. Osbaldeston:** Je serai très franc avec vous, monsieur le président; je n'assiste jamais à des cocktails ni à des dîners car ils tournent toujours en affrontements. Je n'ai pas assisté à de telles réunions depuis trois ans. J'ai assez de lutter le jour sans aller me disputer dans un cocktail avec quelqu'un qui a trop bu!

Je m'en abtiens! Si cela peut répondre à votre question, c'est la façon la plus humaine d'exposer les faits. Je n'assiste jamais à ces rencontres et je ne crois pas que quiconque dans cette pièce m'ait déjà vu à un cocktail sauf M. Macdonell dont j'accepte habituellement avec plaisir l'invitation. C'est un éternel conflit mais un conflit tout à fait convenable. Les ministres et les sous-ministres essaient de faire pour leurs clients ce qu'ils croient être leur devoir. J'essaie de les convaincre que le gouvernement a d'autres priorités et que l'argent a des limites.

J'ai pour principe de dire que toutes les propositions des ministres et des sous-ministres sont valables, toutes; sans exception. Il me faut ensuite les convaincre qu'elles ne sont peut-être pas aussi valables que certaines autres ou qu'elles peuvent attendre à plus tard.

**M. Huntington:** Une question?

**Le président:** Oui, votre dernière question, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je profite de la présence de notre savant témoin pour lui demander s'il est d'accord pour dire que les questions exposées aux chapitres 3 et 4 sont importantes et méritent des résolutions?

**M. Osbaldeston:** Oui, ce sont là des problèmes réels puisque nous acceptons toutes ces recommandations bien que nous ayons des réserves mineures, à l'exception de deux cas. J'estime donc qu'il s'agit là de problèmes réels qui méritent un examen.

Une dernière observation: Nos réserves me préoccupent. Si nous nous étions montrés, j'allais dire un peu moins directs, ce qui n'est pas exact vu notre nature—bon nombre de ces réserves auraient pu se présenter sous forme de notes en bas de page se rapportant à une acceptation sans réserve. Si vous regardez les réserves que nous exprimons,

[Text]

are making a small point on a recommendation and noting that as a qualification.

**Mr. Huntington:** Next round, please.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Joyal.

**M. Joyal:** Merci, monsieur le président.

Puisque nous avons ce matin avec nous le secrétaire du président du Conseil du Trésor, je voudrais que nous poursuivions la discussion sur la base de la réponse qu'il m'a donnée lors de sa dernière comparution. M. Macdonell, ce matin, a fait état de l'intérêt, ou des priorités sur lesquelles on devrait se concentrer ici au Comité, mais il me semble que nous pourrions lui «retourner la balle». Ce qui m'inquiète c'est qu'au cours des deux dernières années un nombre important de spécialistes venant du secteur privé se sont penchés sur ce domaine particulièrement important, celui de la révision des contrôles financiers. Et nous obtenons du Conseil du Trésor des réponses qui, dans certains cas, sont valables. Il y en a une que je voudrais que l'on discute plus à fond ce matin: c'est la recommandation 10.12. L'impression que nous avons c'est que ..., évidemment le Conseil du Trésor a une responsabilité considérable au niveau de l'administration et de la gestion, mais nous ne sommes pas certains que, comme membres du Parlement, nous sommes en mesure de nous assurer que toutes les lignes directrices qui sont contenues dans les guides que le Conseil du Trésor fournit aux différentes administrations et ministères, que toutes ces lignes directrices dis-je, sont respectées et vont être respectées. Notre inquiétude est celle-ci: après une étude aussi importante que celle-là, l'attention du gouvernement va être momentanée attirée par les mesures collectives que nous devons prendre. Je ne pense pas que le Conseil du Trésor ait manifesté une volonté de ne pas y donner suite, mais notre inquiétude est que dans un an ou deux, ou peut-être même avant, ou peut-être plus tard, toutes ces suggestions vont reprendre le train-train quotidien des nombreuses demandes et des procédures que le Conseil du Trésor suit lui-même et auxquelles il a la responsabilité de donner une suite. Ma question à l'Auditeur général, ce matin, est la suivante. Ne pensez-vous pas que vous faites face à une tâche insurmontable qui est celle de garder continuellement «l'œil ouvert» et «la plume alerte» pour vous assurer que toutes ces recommandations vont être l'objet d'une attention suivie de votre part? Parce que, comme députés, nous ne pouvons pas nous convaincre que notre rôle sera véritablement joué, si nous ne pouvons pas nous en remettre à certaines personnes de l'administration publique; et là je me place exactement dans la même ligne de pensée que la réponse donnée par M. Osbaldeston lors de sa dernière comparution. Ne pouvons-nous pas nous fier dans une certaine mesure à vous, comme nous nous fions au Conseil du Trésor pour nous assurer que le contrôle de l'administration financière et de l'affectation des ressources, que les contrôles des comptes publics sont faits sur une base quotidienne et rationnelle au niveau de chaque ministère? Dans ce sens-là, je doute, étant donné l'énormité et l'importance de la tâche, et surtout sa complexité, que vous puissiez dans la limite de vos ressources en personnel actuel, et dans la limite de vos responsabilités actuelles, vous assurer que cette grande responsabilité qui est celle de faire en sorte que les méthodes de gestion sont appropriées et sont, elles aussi, en constante révision comme on le suggère pour les programmes du gouvernement, parce que si les pro-

[Interpretation]

vous verrez qu'elles sont assez tâtilonnes. Nous faisons une observation sur un point d'une recommandation et elle est exprimée comme une réserve.

**M. Huntington:** Commençons le prochain tour.

**Le président:** Merci. Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** Thank you, Mr. Chairman.

Since we have the Secretary to the President of the Treasury Board here with us this morning, I would like to continue our discussion on the basis of the reply which he gave me when he last appeared. Mr. Macdonell referred this morning to the priorities which we should concentrate on in this Committee, but I think that we could reply to him in kind. Over the past two years, a sizable number of experts from the private sector have been studying this particularly important question of the review of financial controls and we have obtained from Treasury Board answers which, in certain cases, are qualified. One of these in particular I would like to delve into in some detail this morning, namely, recommendation 10.12. Of course, Treasury Board has a very great responsibility in matters of administration and management, but we, as members of Parliament, cannot be sure that all the guidelines contained in the guides provided by Treasury Board to the different departments and agencies are in fact and will continue to be respected. We fear that following this important study, the attention, given by the government to the collective measures which must be taken, may only be momentary. I do not think the Treasury Board has ever given us to understand that it was not going to take follow-up action, but we are afraid that at some time, perhaps in a year or two, these suggestions may fall into the same category as the many routine requests and procedures which the Treasury Board is asked to implement. I would like to ask the Auditor General the following question. Do you not think that you are facing almost insurmountable difficulties in having to keep your eyes continually open and your pen perpetually ready in order to make sure that all these recommendations will be followed up? As members of Parliament, we cannot be convinced that our role will indeed be carried out unless we can rely on certain members of the public administration; on this score, I am of the same mind as Mr. Osbaldeston who expressed a similar idea at the last meeting. In the same way that we must rely on Treasury Board to control financial administration and resource allocation, can we count on you to monitor the public accounts at the departmental level on a daily basis? In view of the enormity and the importance of this task, as well as its complexity, I am inclined to doubt that, with your present staff resources and responsibilities, you could carry out such an undertaking, that is, making sure that management methods are appropriate and are constantly reviewed, as is suggested in respect of government programs, because, if government programs must be constantly reviewed, our operational methods must also be reviewed to a certain extent in order to avoid finding ourselves back in the same situation 10 years from now. What steps do you suggest taking to convince us members of Parliament that you will in fact be able to look into the follow-up action taken on the various qualified approvals, so that, in your next year's report, you will be able to tell us whether the qualified response given to recommendations 10.12 and 10.15 were not allowed to stand but were the subject of immediate corrective action. I think that it is here that our role lies. When we want to

## [Texte]

grammes doivent être en révision, notre méthode opérationnelle doit l'être également dans une certaine mesure, si nous voulons ne pas nous retrouver dans dix ans avec le problème que nous débattons ce matin. Comment allez-vous faire pour que... ou comment... Quelles mesures particulières vous proposez-vous d'adopter pour nous convaincre, nous, les membres du Parlement, que toutes ces réponses qualifiées que nous obtenons vont être vraiment l'objet d'une certaine surveillance de votre part de manière à ce que dans votre rapport, l'an prochain, nous soyons en mesure de dire si la réponse qualifiée à la recommandation 10.12 ou 10.15 n'est pas restée simplement un objectif de l'administration, mais a fait l'objet immédiatement d'une mesure corrective? Et ça je crois que c'est véritablement là où en définitive est notre rôle. Vous vous en êtes certainement rendu compte; dès que l'on aborde des questions très particulières d'affectation des ressources nous devons nous référer au Livre bleu, au Budget des dépenses, qui finalement a déjà été l'objet pendant un mois et souvent même deux ans d'une étude très approfondie, qui a nécessité la comparution de représentants du ministère, comme l'a souligné M. Huntington tout à l'heure, et nous devons nous assurer que ce que l'on nous présente comme résultat est vraiment l'aboutissement d'un tamisage aussi poussé que nous le laisse entendre le rapport dont nous sommes aujourd'hui saisis.

• 1215

Or, la semaine dernière, cette semaine plutôt, nous avons eu deux exemples de ceci au comité permanent des Finances, commerce et questions économiques. Il y a eu celui du Conseil économique du Canada et celui encore plus important peut-être de la Commission de lutte contre l'inflation et de son directeur M. Tansley qui est venu nous dire de façon absolument spontanée que ce que l'on avait inscrit dans ce Budget des dépenses allait bien au-delà de ce qu'il estimait lui-même avoir besoin au cours de la prochaine année.

Évidemment, je suis conscient du fait que c'est un nouveau service gouvernemental, que ce service n'a peut-être pas encore toute la rigueur administrative nécessaire pour bien saisir la portée du Budget des dépenses. Je sais aussi que, selon la recommandation 10.12, on aura procédé l'an prochain à la réévaluation des prévisions budgétaires de cet organisme. Vous comprendrez cependant qu'un député peut parfois se poser des questions et le fait que nous ne soyons pas en mesure de pouvoir nous livrer à cet exercice pour chacun des crédits budgétaires soumis à notre étude nous rend inquiets. Nous devons, par conséquent, nous en remettre au Conseil du Trésor et à vous-même. Et, actuellement, devant l'énormité de notre tâche, je me demande si vous êtes vraiment en mesure de nous convaincre, de nous démontrer par des faits que votre responsabilité à ce niveau, au cours de la prochaine année et des prochains mois, parce qu'il faut prendre des mesures immédiates, va vraiment être à la mesure des objectifs du présent exercice financier dans lequel vous êtes vous-même impliqué depuis deux ans.

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, Mr. Joyal referred to "an impossible task". I do not accept that it is impossible; I can say that it is difficult but I can also say that I have been under no illusions that it would not be difficult. I have every confidence that all these items that have been referred to in the 1975 report will be disposed of. This is a

## [Interprétation]

look into specific matters of resource allocation, we have to refer to the Main Estimates, the compilation of which required months and often years of detailed planning and we must be sure that what we see in these estimates is, indeed, the end result of the thorough sifting down process referred to in the report.

This week, there were two revealing incidents which occurred in the Finance Committee. There was, first of all, the Economic Council of Canada and, even more important, the appearance of the Anti-Inflation Board and its administrator, Mr. Tansley, who informed us quite spontaneously that his estimate in the Blue Book was far in excess of what he expected he would need during the coming year.

Of course, I realize that it is a new agency which may not have all the administrative experience necessary to provide a proper estimate. I also realize that recommendations 10 and 12 would require that a reassessment of the estimate for this organization be carried out next year. As members of Parliament often have unanswered questions and the fact that we cannot thoroughly examine each budgetary item brought before us is of some concern. In view of this, we have to rely on the Treasury Board and the Auditor General and his staff. Because of the enormous staff, I am wondering whether you will, in fact be able to take immediate steps, and through concrete actions, show us that the objective set for the present financial year can be met.

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, M. Joyal a parlé d'une tâche impossible. Je ne crois pas qu'elle soit impossible. Elle est difficile mais je n'avais pas d'illusions à cet égard. Je suis persuadé que toutes les questions laissées en suspens dans le rapport de 1975 seront réglées. A ma connaissance, ce genre de rapport est tout à fait original. Il

[Text]

brand-new type of report which, as far as I am aware, has never been attempted before. We took two-and-a-half years to gear up to do this job and we are geared up now to continue doing this job. We have a specialized enquiries group that is now doing enquiries of the six different important subjects that will be reported upon in my 1976 report. We are completing the financial management control study.

On the monitoring side, without question, every single one of these recommendations will ultimately be disposed of. That is why I suggested, in response to the question of the Chairman at the very beginning, that we feel we need the support of this Committee. We feel, with the co-operation of the Treasury Board, at the government-wide level, and with the co-operation of the departments at that level, that there will be no question that this Committee, and Parliament itself, will be fully informed as to what action is taken, whether or not action is taken, and if it is not to be taken, reasons be given.

The reason could be that not only the government disagrees with what we say but they can say that we are wrong. That, I hope, will not occur too often but that still is exactly the point that, as Mr. Huntington said, the nuts-and-bolts session will produce. We want to come back with illustrations.

I was delighted with the Secretary's reply. He said that maybe, of the 32 recommendations that were talked about, footnotes could have been added saying: We accept all of these but there are some things on which we would like some modification. That is acceptable.

I can only report, Mr. Chairman, that we consider this to be our job. We have made enormous strides in the past year in adding qualified people at the top end of our structure. Some of these gentlemen are here today. They are under no illusions that it is not going to be difficult but none of them concede that it is impossible. We have a long way to go yet.

Mr. Chrétien, when he was here, referred to the support that I have been given by Treasury Board. That is perfectly true. I have had no requests that I have made denied, whether it was for funds, whether it was for classifications, or anything else. The attitude has been one of co-operation throughout, and I can only say that I hope it continues.

• 1220

So with the co-operation of the gentlemen on my right, I have no reservations, whatever, of being able to report effectively to Parliament and, through Parliament, to this Committee, and we intend to use the principle of exceptions to its maximum extent. I hope I have answered the question, sir.

The Chairman: Mr. Joyal.

M. Joyal: Au sujet de la recommandation 10.6, le Conseil du Trésor nous a relancé la balle, dans une certaine mesure et j'essaie de relier cette recommandation à 10.12 pour m'assurer que la recommandation qui a été faite est à l'étude, que tous les programmes devraient faire l'objet d'un examen périodique approfondi. J'essaie de la concilier avec la qualification ou le commentaire qui a été fait par le Conseil du Trésor et que M. Mensforth nous a retransmis

[Interpretation]

nous a fallu 2 ans et demi pour être en mesure d'affronter cette tâche et nous pouvons maintenant continuer à nous en occuper. Nous avons six groupes d'enquêtes spéciaux qui étudient les six sujets importants qui feront l'objet de mon rapport de 1976. Nous terminons l'étude sur le contrôle de la gestion financière.

Pour ce qui est du contrôle en général, je puis vous assurer que chacune de ces recommandations sera réglée un jour. C'est pour cette raison qu'en réponse à la question du président au début de la séance, j'ai dit que nous avons besoin de l'appui du Comité. Avec la collaboration du Conseil du Trésor, du gouvernement en général et de tous les ministères, nous sommes sûrs que ce Comité, et le Parlement lui-même, seront tout à fait informés sur la suite de nos recommandations et, si des mesures ne sont pas prises, vous saurez les raisons.

Une raison pourrait être que le gouvernement n'est pas d'accord avec notre position, mais dans ce cas, il peut dire simplement que nous avons tort. J'espère que cela ne se passera pas trop souvent et, comme l'a dit M. Huntington, c'est le genre de résultat sur lequel nous pouvons compter dans les séances de travaux pratiques. Nous voulons revenir ici avec des exemples concrets.

J'ai été ravi d'entendre la réponse du Secrétaire qui a dit que, dans le cas des 32 recommandations dont nous avons parlé, il aurait peut-être suffi d'indiquer dans une note explicative que le Conseil du Trésor accepte toutes ces recommandations mais aimerait en modifier certaines points.

Tout ce que je peux dire, monsieur le président, c'est que nous avons notre tâche à remplir. Au cours de l'année dernière, nous avons fait énormément de progrès en ajoutant des personnes compétentes à notre personnel. Certains de ces nouveaux employés sont présents aujourd'hui. Ils n'ont pas d'illusions sur la facilité de la tâche mais ils ne croient pas non plus à son impossibilité. Nous avons beaucoup de chemin à faire.

Lors de sa comparaison, M. Chrétien a parlé de l'appui que nous a donné le Conseil du Trésor. C'est tout à fait exact. Aucune de mes demandes n'a subi un refus, qu'il s'agisse de fonds, de classement ou autre chose. La collaboration a été parfaite et j'espère qu'elle continuera.

Avec la collaboration du Conseil du Trésor, je suis persuadé de pouvoir faire un rapport complet au Parlement et à ce Comité. Nous avons l'intention de nous servir au maximum du principe des exceptions. J'espère avoir répondu à votre question, monsieur.

Le président: Monsieur Joyal.

Mr. Joyal: Concerning recommendation 10.6, the Treasury Board more or less gave the ball back to us and I would like to tie this recommendation up with 10.2 concerning the need for programs to be reviewed in detail on a cyclical basis. I am trying to reconcile this with a comment made by the Treasury Board and last week referred to in committee by Mr. Mensforth. I think that it might be appropriate to modify the estimates by indicating with an

*[Texte]*

la semaine dernière. Et je me demande si l'une des modifications que l'on pourrait apporter aux prévisions budgétaires ne serait pas d'indiquer, soit par un astérisque, soit par une mention spéciale qui ne demanderait pas un rapport complet, d'indiquer, dis-je, dans les prévisions budgétaires que tel programme ou tel aspect de la dépense a fait cette année-là l'objet d'une étude spéciale, d'une révision spéciale.

Vous allez peut-être me dire: «Évidemment, c'est apparent à sa face même, si le montant du budget a été réduit, c'est certain qu'il faut induire qu'on a procédé à une réévaluation.» Mais cela peut être vrai dans l'autre sens aussi. Ou il peut être vrai également qu'après une révision, on en est arrivé à la même conclusion ou à une stabilité du budget au niveau de ce programme particulier.

Le commentateur que vous faites, nous porte à croire que vous souscrivez à l'idée, mais vous semblez nous dire également que les programmes sont continuellement sous révision. Je me demande s'il ne serait pas possible d'indiquer d'une manière plus précise, que cette année pour un programme ou des programmes particuliers à l'intérieur d'un poste budgétaire, il y a eu une révision. Autrement on est porté à accepter comme prémisses que tous les programmes cette année-là, à l'intérieur d'un ministère, ont fait l'objet d'une révision. Et on se rend bien compte à l'analyse que ce n'est pas possible, même si cela demeure un objectif de l'administration.

Il y a quand même des programmes où on ne peut pas repartir à zéro comme vous l'avez vous-même mentionné au cours d'une réponse antérieure, il y a des programmes qui font l'objet, de façon cyclique, d'une révision fondamentale. Je me demande si l'une des façons simples d'améliorer le contenu des prévisions budgétaires, ne serait pas de l'indiquer sous la forme d'un sigle ou d'un élément quelconque qui n'aurait pas pour effet de rajouter un autre volume additionnel à celui du Budget des dépenses que nous connaissons présentement, mais de nous indiquer pour chaque année, quels sont les programmes qui ont fait l'objet d'une révision plus approfondie.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** The difficulty in giving a sort of yes or no answer, Mr. Joyal, arises when one comes to the question of—and I am not trying to obfuscate here—what constitutes “a review”. I handed out, just this morning, a booklet on a benefit-cost analysis. That whole process, a benefit-cost analysis of a major program, such as manpower training, which has been under way for two years, with quite senior staff applying its talent, has brought about a number of changes. Now that is one sort of “review”.

Another sort of review goes on, every year, in the program forecast. Now, some people would find that deficient. I am talking, now, about the sort of general review. The program forecast is prepared in departments setting out the costs, the objectives, the changes and everything and, then, it is submitted. It is reviewed, in the best use of that word, but that is not doing a benefit cost analysis on the proposals. So, my first comment is: what do we mean by “review”?

I participated, this morning, in a three-hour session reviewing a program of \$500 million, the cost, its benefits and the whole bit. That is going on all of the time. Constantly, these things are in movement. We do not produce guides for something that is not being done.

*[Interprétation]*

asterisk or a special note that such and such a program or a particular aspect of an expenditure was the subject of a special review that particular year.

You may say that this should be evidence even in the present format. If the estimate was reduced, then it is obvious that a reassessment took place. But the opposite could also be true. A review could also result in maintaining a program at the same level.

Your comments would seem to indicate that you go along with the idea, but you also say that programs are continually under review. Would it not be possible to show more precisely whether or not a review was carried out for a particular program or certain items of an object of expenditure in any given year? Otherwise, we would have to accept the basic premise that all programs for a given year have been reviewed, and it is quite obvious that such a thing is not possible, even if it is one of the objectives in administration.

There are some programs where you cannot start up again from scratch and there are programs that require an in-depth review on a cyclical basis. A simple way of improving the content of the estimates might be to indicate by some sort of typographical sign, not requiring any additional volume to the present Blue Book, which particular program was the subject of a detailed review.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Il m'est difficile de vous donner une réponse négative ou affirmative et je n'essaie pas de rendre la question plus complexe qu'elle n'est parce qu'on ne définit pas facilement ce qu'est une révision. J'ai distribué ce matin un communiqué sur l'analyse avantages-coûts. Une analyse de ce genre touchant un programme important, celui de la formation de la main-d'œuvre, qui est en cours depuis deux ans, et qui a fait appel aux compétences de cadres supérieur, a entraîné plusieurs changements. Voilà un exemple de ce que peut être une révision.

Un autre exemple de révision annuelle, se trouve dans les prévisions à l'égard d'un programme. Je parle des prévisions générales établies par les ministères où on détermine les coûts, les objectifs, les changements etc. Il s'agit d'une révision dans le meilleur sens du mot, mais il ne s'agit pas d'une analyse avantages-coûts. Alors, je dois vous demander d'abord: Qu'entendons-nous par «révision»?

J'ai participé ce matin à une séance de trois heures où nous avons fait la révision d'un programme de 500 millions de dollars, en tenant compte du coût, des avantages et de tout le reste. Semblables révisions ont lieu continuellement. Après tout, nous ne rédigeons pas des guides pour des pratiques qui n'ont pas cours.

## [Text]

Now, to answer your question, I think, I will come at this in another way. I, myself, believe that, in the Treasury Board Secretariat, at the time of program forecast, I know Mr. MacDonald shares this view, we are handling proposals, from departments, of \$42 billion, involving 300,000 man-years in a period of time. One can incorporate into that review all the work that has been done—benefit cost analysis, OPMS, changes of objective; all the work that has been done prior to that review you can incorporate. The one thing you really cannot do is stop everything and undertake a two-year study such as I have just indicated, because you have got to print a blue book eventually and you cannot do that in that review.

• 1225

What I favour—and this would really be formalizing what goes on now—is the selection each year of five or six major programs separate from—it would be a separate exercise—a review—but now I am talking about a highly professional, highly technical review—and that review in any given program could take from six months to two years, depending upon the nature of it. Each year five targets are selected and they are reviewed, but you cannot talk about that in the context of a program forecast. The result of that review done outside the program forecast cycle would appear in the next program review; the result would appear, and it would be incorporated. As a matter of fact, there is now in train a process whereby the Cabinet selects major programs for review. I happen to chair one at the moment on food inspection activity. There are three or four departments of government which are engaged in food inspection; I speak to the one I happen to chair. That review has been going on for I guess eight months and we are approaching a conclusion. That conclusion will be arrived at in the next couple of months as to how that particular function should be structured, and the results will be incorporated in the program forecast submitted in the spring of 1977, because I will not have concluded it in time.

I could literally rhyme off a dozen programs that are being reviewed, so we come now to the statement that they should be reviewed on a cyclical basis. Well, (a) I have got to know what we mean by "review". What have we got in mind? Are we talking about—let me just take a simple one—the dairy program? Are we talking about the social objectives and the economic objectives of the program forecast, or are we talking about how much money goes to whom? Are we talking about the movement of farmers from the land because of the lack of return on dairy products? There has to be a precision to this need for a review that I have to understand, and the more sophisticated, the fewer that could be done, these are terribly difficult. And if we are talking about bottom up forecasting, which mention was made, that we work on the (A) budget and the (B) budget, if we are talking about taking the dairy thing and saying, let us pretend there was no budget, that we will start from the bottom up and see how much one pays, well, that is not what you do. What you do is look at the act and say, what was the intent of Parliament, and should it be an objective of parliamentary change? Has the objective of Parliament been achieved? If not, why not? What amendments would come forward? That is a policy problem, a very grave policy problem which is going to affect tens of thousands of people. So that sort of review, I

## [Interpretation]

Je vais maintenant essayer de répondre à votre question d'une autre façon. Quand le Secrétariat du Conseil du Trésor reçoit les prévisions concernant les programmes, nous examinons, et M. MacDonald peut l'attester, des propositions entraînant une dépense de 42 milliards de dollars et nécessitant 300,000 années-hommes. L'examen peut tenir compte de tous les éléments étudiés antérieurement, c'est-à-dire l'analyse de rentabilité, l'efficacité et les changements d'objectif. Il est impossible de tout arrêter et d'entreprendre une étude de ce genre pendant deux ans, car il faut bien imprimer le Livre bleu, ce qui est impossible dans le cadre de cet examen.

Je serais cependant en faveur de choisir chaque année cinq ou six programmes majeurs et de les soumettre à un examen hautement technique pendant une durée allant de six mois à deux ans, selon la nature du programme. Chaque année, on examinerait ainsi cinq programmes, mais cela ne pourrait se faire dans le cadre d'une prévision des programmes. Les résultats de cet examen paraîtraient dans la revue suivante des programmes. En fait, le Cabinet est présentement en train de choisir des programmes majeurs qui seront soumis à un examen. Je suis président du groupe d'étude sur l'inspection alimentaire. Trois ou quatre ministères gouvernementaux s'occupent de l'inspection des aliments. Cet examen dure depuis environ huit mois et nous sommes sur le point de tirer nos conclusions. D'ici les prochains mois nous aurons déterminé quelle devrait être la structure de cette fonction et les résultats figureront aux prévisions qui seront présentées au printemps de 1977.

Je pourrais vous citer une douzaine de programmes que l'on examine présentement, ce qui m'amène à dire qu'ils devraient être examinés périodiquement. Il faut tout d'abord déterminer ce que l'on entend par «examen». En quoi cela consiste-t-il? S'agit-il par exemple du programme laitier? S'agit-il des objectifs sociaux et économiques des prévisions des programmes ou alors de l'allocation des ressources? S'agit-il de l'exode des agriculteurs à cause des faibles revenus qui rapportent les produits laitiers? Il faut déterminer le besoin d'examen, et plus ceux-ci seront compliqués, moins il y en aura. Pour ce qui est des prévisions à partir de zéro dont on a parlé, si l'on prend par exemple la question des produits laitiers, on supposerait qu'il n'y a pas de budget, et on tenterait de savoir quelles sont les sommes versées. Ce n'est pas la façon de procéder. Il faut au contraire examiner la loi et se demander quelle est l'intention du Parlement et si elle devrait être modifiée? L'objectif du Parlement a-t-il été atteint? Dans la négative, pour quelle raison? Quels amendements seront proposés? Il s'agit là d'un problème très grave au niveau de la politique qui touchera des dizaines de milliers de personnes. Ce genre d'examen, je le répète, doit donc être effectué à l'extérieur. C'est le travail qu'accomplissent présentement les unités d'évaluation du Gouvernement du Canada et de la Direction de planification de mon minis-

## [Texte]

repeat has to be done outside. That is the ongoing work of evaluation units of the Government of Canada and of my planning branch, and there are dozens of those going on all the time; dozens and dozens.

It might be helpful if we were to have a statement as to which ones would be reviewed in what year. That is fine, except that when I end up with milk powder stored in rather excessive amounts, that little plan has to be put aside because I have got an immediate problem and the people who are skilled in this are few in number. Let us not be confused about that point; they are very few in number who can do that sort of work.

So we have to deal with the biggest problems and we have to deal with the problems where we think we can get success from the result of our efforts. In summary, yes, programs should be reviewed at various levels of detail, both the program forecast and benefit cost analysis, yes. But there is no such thing as "review", there is no one single thing that I would deem to be a review. There are many types of reviews that come to my mind; many, many types. So I have to get clear in my own mind what really is meant here. I agree that reviews should be undertaken—I have no problem about that—and the degree of sophistication. An evaluation of a program will come in a book like that. That is what I call a serious review.

• 1230

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Our last questioner is Mr. Towers. While you were raising your question, Mr. Joyal, I was looking at the supplement, and I believe on page 53, item 345, you will note the type of review that the Auditor General specifically requires. In the last paragraph it is quite concisely spelled out. However, I will just leave that on the record for a reference for Mr. Osbaldeston.

Mr. Towers is next.

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. The Auditor General made reference, which he has often done in the past, and certainly I, as a member of this Committee, have adopted a wait-and-see attitude on your consultative approach rather than confrontation. But you did say today that you are going to expect results. Now, if this is an unfair question or if you wish to qualify your answer, certainly it will be acceptable to me. Or if you do not wish to answer it at all, it is acceptable to me—because it is perhaps putting you on the spot.

Do you foresee there could possibly be a time that if you do not get the results that you feel should be accruing either to Parliament, to the Canadian taxpayer or to this Committee, you would change your stance from a consultative to a confrontation approach?

**Mr. Macdonell:** As we are one minute past the official termination time, the answer is that I guess I shall be forced to adopt new tactics if these do not work.

**Mr. Towers:** Mr. Osbaldeston, what would your reaction be to the question of whether or not there is a tendency to minimize authority within departments so as to limit responsibility? In other words what I am trying to get at is the unit man-hour output, because I think you yourself referred to, 300,000 man-years, as related to the estimates, and we notice that in all the estimates you have reference to man-days. It would seem to me that somewhere along the line either you, yourself, or the Auditor General have

## [Interprétation]

tère, où des douzaines de ces questions sont constamment à l'étude.

Il serait utile de déterminer quels programmes seront examinés et à quel moment. Cependant, si l'on se retrouve avec des quantités excessives de lait en poudre par exemple, il faudra mettre tel ou tel petit projet de côté puisqu'il s'agit d'un problème à régler immédiatement et que les experts dans ce domaine sont peu nombreux. Il ne faut pas se leurrer, très peu de gens peuvent faire ce genre de travail.

Il faut donc se pencher sur les problèmes les plus importants où nous avons une chance de réussir. Bref, les programmes devraient effectivement être examinés à divers niveaux, c'est-à-dire dans les prévisions des programmes et dans l'analyse de rentabilité. Mais d'examen, comme tel, n'existe pas. Il y en a plusieurs types et il faut savoir exactement ce que cela comporte. Il n'y a aucun doute là-dessus, il faut examiner ces programmes en tenant compte de leur complexité. C'est ce que j'appelle un examen sérieux.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Le dernier à poser des questions sera M. Towers. Alors que vous posiez votre question, monsieur Joyal, je cherchais dans le supplément et je crois qu'à la page 53, poste 345, vous verrez le type d'examen qu'exige l'Auditeur général. Au dernier paragraphe, le tout est très bien précisé. Toutefois, je voulais simplement consigner cela au procès-verbal pour que M. Osbaldeston puisse s'y reporter.

Le suivant est M. Towers.

**M. Towers:** Merci, monsieur le président. Comme l'Auditeur général par le passé j'ai pour ma part adopté la patience et je préfère comme vous la consultation à la confrontation. Mais vous avez dit aujourd'hui que vous vous attendez à des résultats. Si la question est injuste ou si vous voulez donner des précisions dans votre réponse, je n'y verrai aucun inconvénient. Ou si vous préférez ne pas répondre du tout, je comprendrai, car c'est peut-être vous mettre en cause.

Prévoyez-vous que si vous n'obtenez pas les résultats escomptés par le Parlement, les contribuables ou le comité vous changerez votre position?

**M. Macdonell:** Comme nous avons déjà dépassé d'une minute le temps prévu officiellement je dirai pour être bref si cela ne fonctionne pas nous devons adopter de nouvelles tactiques qui donneront des résultats.

**M. Towers:** Monsieur Osbaldeston, croyez-vous que l'on a tendance à relâcher l'autorité au sein des ministères afin de limiter la responsabilité? Vous avez vous-même parlé du rendement en heures-hommes, je crois il s'agissait de 300 années-hommes, alors que je remarque dans les prévisions vous n'avez mentionné que des jours-hommes. Il me semble qu'à un moment ou à un autre, vous-même ou l'Auditeur général devez pouvoir évaluer le rendement, car je présume que c'est ce dont parlait l'Auditeur général et ce

[Text]

to have a means of monitoring the output—because I am presuming that this is what the Auditor General is referring to, or you sir, when you refer to resource allocation. In what way does resource allocation tie in with the need for proper central control procedures to which the Auditor General has referred, if it is not along this line?

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, one of the booklets that was passed out today is entitled *Operational Performance Measurement System*. That is a work measurement system in place in the Government of Canada. We are looking at 340,000 man-years in our universe, to apply this, and we feel that we can apply this technique to 66 per cent of those people. I will explain in a moment why we cannot do so to the others. Thirty-three per cent of all the man-years of the Government of Canada are now covered with a form of work measurement to measure their output. I just had a presentation the other day from the Treasury Board, when they looked at a unit—numbers of thousands; I just cannot recall the figures—and by applying this work measurement we had improved the productivity of that unit by 8 per cent over a period of two years. It was a great productivity gain. I looked at a second example of where we had applied this and, by delaying a response to the people, who were the clients receiving this government service, by one week, and by using a standard of their complaints, as well as the efficiency, we had a productivity gain of something like 4 per cent to 6 per cent by simply delaying the service to the clients. And we found, by serving the clients, the clients were not objecting to that one week delay.

So, yes sir, we are enormously concerned about output, we are doing vast amounts of work in that area, and it is producing some results.

**Mr. Huntington:** May I have a supplementary question to that?

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

• 1235

**Mr. Huntington:** In this area my political orientation is toward incentives for men. I have often wondered, since working on this Committee, if we should not take a 180-degree redirection in the form of incentives to managers of government expenditure. Has there been any work, thought or seminars on that subject, whereby a manager responsible for funds, a minister or staff responsible for a vote, would have an incentive to be very careful and frugal with that resource?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I believe the most difficult problem in managing a public service anywhere in the world is the question of incentives. I make that as a flat statement. We have introduced a couple of techniques to try to do that. One is called performance pay, whereby an individual has a salary range as negotiated, but over and beyond that a performance bonus. I will call it, is available and may be distributed. We have that system in place in about four units. The intent was to bonus, if you like, managers who performed. That is one technique we have used. The other technique, of course, is that a good manager gets promoted; that is always an incentive to the man.

The question you raised, sir, of incentive, is the most difficult, I think, in the management of a public service. We are not allowed to send our good performers by first class because that is deemed to be an affront—and I understand that—to the public sense of restraint. We are not

[Interpretation]

dont vous parliez vous-même lorsque vous avez mentionné la répartition des ressources. De quelle façon la répartition des ressources est-elle reliée aux besoins de méthodes centrales de contrôle mentionnées par l'Auditeur général?

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, un des livrets que nous avons distribué aujourd'hui s'appelle *Operational Performance Measurement System*. C'est là un système d'évaluation du rendement utilisé dans la Fonction publique du Canada. Nous envisageons d'appliquer cette technique à 70 p. 100 des 340,000 années-hommes prévus. J'expliquerai dans un instant pourquoi nous ne pouvons pas l'appliquer dans tous les cas. 33 p. 100 de toutes les années-hommes du gouvernement du Canada ne sont pas régies par un formulaire de rendement. Le Conseil du trésor l'autre jour m'a justement expliqué comment il avait examiné une unité de plusieurs milliers, j'ai oublié le chiffre—et en appliquant cette évaluation du rendement nous avons amélioré la productivité de cette unité de 8 p. 100 sur une période de 2 ans. C'était un gain de productivité très important. Une autre application de ce système nous a permis de retarder d'une semaine la réponse faite à des clients qui recevaient ce service gouvernemental, et en utilisant cette méthode, nous avons obtenu un gain de productivité de l'ordre de 4 à 6 p. 100, simplement en retardant le service aux clients. Et nous avons constaté que les clients ne s'opposaient pas à ce retard d'une semaine.

Par conséquent, nous nous intéressons énormément à la question de rendement, nous y travaillons beaucoup et nous obtenons certains résultats.

**M. Huntington:** Puis-je poser encore une question à ce sujet?

**Le président:** Oui, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Dans ce domaine, mon orientation politique me porte à favoriser l'encouragement au travail. Je me suis souvent demandé, depuis que je siège à ce Comité, si nous ne devrions pas faire marche arrière et fournir des primes aux administrateurs gouvernementaux. A-t-on réfléchi qu'un administrateur responsable des dépenses, un ministre ou son personnel responsable d'un crédit devraient être encouragés à être très prudent et frugaux dans ces dépenses?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Monsieur le président, je crois que le problème le plus difficile lorsqu'on administre les services publics n'importe où au monde est justement la question de l'encouragement. Je le déclare sans embage. Nous avons mis en œuvre quelques techniques pour essayer de faire quelque chose. L'une s'appelait la rémunération au rendement; le fonctionnaire placé dans une échelle de salaire négociée peut recevoir une prime au rendement. Ce système était en cours dans quatre unités environ. L'intention était de récompenser, si vous voulez, les administrateurs compétents. C'est une des techniques que nous avons utilisées. L'autre technique, bien sûr, est la promotion; c'est toujours un encouragement.

La question des encouragements que vous soulevez, monsieur, est la plus difficile dans l'administration d'un service public. Il ne nous est pas permis d'envoyer les bons administrateurs en première classe, car cela choquerait le sens d'économie du public. Nous n'avons pas le droit de

[Texte]

allowed to bonus them by running prizes, in the way that corporations do. Or give them a \$1,000 bonus at the end of the year. I say we are not allowed to; we have not done it because it also can affront the public. It is very difficult.

**Mr. Huntington:** Does the bonus just apply to work output or the quality of work output, or does it reflect a care and management of the tax resource?

**Mr. Osbaldeston:** I deem, sir, to equate those two. Quality of output and the quality of management inherent in it is, for a public servant, care of the taxpayer's dollar. I equate the two.

**The Chairman:** Mr. Towers.

**Mr. Towers:** I apologize, sir. Just one more short question, which relates to an issue raised by Mr. Joyal: that the administrator of the AIB Board was allocated \$278,000 and he apparently only needed \$100,000. This would seem to me to reflect on budgetary control, which the Auditor General has been very, very critical of. You, sir, have referred to certain units that you are relating to productivity. Are there any departments that have some form of effective budgetary control or productivity?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I would deem that all departments have some form of budgetary control and productivity.

Could I comment on the AIB, sir, if I may? This is the sort of half-story that comes out. We were involved with a budget request from a unit doing work never done before anywhere else in the world. Neither the administrator nor we knew what was going to happen to him within the next two months. We made a judgment that we would provide \$278,000. One could find fault with that judgment. However, we took a second step which is never mentioned by anybody—that is, we froze that money; we froze a good portion of that money. Off the top of my head I cannot recall the percentages, but I think something in the area of 50 to 60 per cent could not be spent by him without our approval. He was not just dumped with \$278,000 and told to go and spend it. He was given an amount of money which we thought was appropriate *but*, because we were not sure, we said, On condition that you come back and prove the need. Now, he never came back and proved the need and he never expended the money; the money lapsed and it was never spent.

That is not weak budgetary control, sir, although it is given as an example of it. That is very firm, direct, forceful budgetary control. Yet we are hammered to death . . .

**Mr. Joyal:** Why did he not say it?

**Mr. Osbaldeston:** I do now know why the man did not say what was simply a statement of fact. If you would like, Mr. Chairman, I will send you details on the control exercised on that budget. But it is that kind of half truth or mythology which comes to rest on the shoulders of the public servants and which, obviously, I take some objection to.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You know we had a problem in Parliament with that issue in particular. There was an amendment to the supplementary estimates regarding that case. Maybe in the wording the Treasury Board could have indicated that part of it was frozen. Apparently the

[Interprétation]

leur donner des primes comme le font les corporations. Nous ne pouvons pas non plus leur donner une prime de \$1,000 à la fin de l'année. Je dis que nous n'avons pas le droit; nous ne l'avons pas fait, parce que ce serait un affront aux contribuables. C'est très difficile.

**M. Huntington:** La prime est-elle versée au rendement ou à la qualité du travail fait, ou est-ce en récompense pour une bonne administration des deniers publics?

**M. Osbaldeston:** A mon avis, monsieur, c'est la même chose. La qualité du rendement et la qualité de l'administration qui la rend possible est pour un fonctionnaire le soin pris du dollar du contribuable. Pour moi c'est la même chose.

**Le président:** Monsieur Towers.

**M. Towers:** Je m'excuse, monsieur. Une dernière petite question qui a trait à un sujet soulevé par M. Joyal: l'administrateur de la Commission anti-inflation a reçu \$278,000 alors qu'il n'avait, semble-t-il, besoin que de \$100,000. C'est un bon exemple du genre de contrôle exercé sur le budget qu'a critiqué l'Auditeur général. Vous, monsieur, avez parlé de certaines unités que vous jugez en termes de productivité. Y a-t-il des ministères qui aient un contrôle efficace quelconque du budget ou de la productivité?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Il me semble que tous les ministères ont un contrôle quelconque du budget et de la productivité.

Si vous me le permettez, j'aimerais faire quelques commentaires au sujet de la Commission de lutte contre l'inflation. C'est une demi-vérité. Nous avions reçu une demande budgétaire d'une unité qui allait effectuer une tâche jamais entreprise nulle part ailleurs dans le monde. Ni l'administrateur ni nous-mêmes ne savions ce qui allait se passer au cours des deux prochains mois. Nous avons évalué qu'il faudrait fournir \$278,000. On pourrait critiquer le jugement. Toutefois, nous avons effectué une deuxième démarche que personne ne mentionne jamais, nous avons bloqué l'argent; nous en avons bloqué une bonne partie. Rapidement, je ne me rappelle pas les pourcentages, mais je crois que 50 ou 60 p. 100 devaient être soumis à notre approbation. On ne lui a pas donné \$278,000 en lui disant qu'il devait les dépenser. Nous lui avons accordé les crédits que nous croyions appropriés, mais parce que nous n'étions pas certains du montant, nous avons exigé qu'il justifie le besoin. Or, il n'a jamais justifié le besoin, il n'a jamais dépensé l'argent; le délai s'est écoulé et l'argent n'a jamais été dépensé.

Cela ne constitue pas, monsieur, un mauvais contrôle budgétaire bien qu'on cite ce cas en exemple. C'est au contraire un contrôle ferme, direct, serré. Pourtant on nous répète sans cesse . . .

**M. Joyal:** Pourquoi ne l'a-t-il pas dit?

**M. Osbaldeston:** Je ne sais pas. Si vous voulez, monsieur le président, je vous enverrai les détails du contrôle de ce budget. Mais c'est ce genre de mythe qui plane au-dessus de la tête du fonctionnaire et auquel je m'oppose.

**M. Leblanc (Laurier):** Vous savez il y a eu un problème en Chambre justement à ce sujet. Un amendement au Budget supplémentaire a été proposé dans ce cas-là. Le Conseil du Trésor aurait pu préciser qu'une partie du crédit était bloquée. Apparemment l'administrateur est

[Text]

administrator may be very good on anti-inflation matters; but he does not seem to be very good on administrating things.

**Mr. Osbaldeston:** I want to be absolutely accurate and, if I may, I would like to submit a note to you on the way that budget was controlled. I therefore go back, sir, to your original question. Yes, there are controls. I will just give the example relative to one where we were deemed to have no control. There are controls.

**The Chairman:** Gentlemen, on that note, as mentioned by Mr. Osbaldeston, we will conclude our discussions for today.

• 1240

I would like to mention that our next meeting will be on Tuesday, March 30, continuing our consideration of the Financial Management and Control Study, Financial Controls, Chapter VI, page 102, and Internal Audit, Chapter VII, page 104 of the Auditor General's Report.

We will have as witnesses representatives from the Auditor General's Office, the Treasury Board and the Department of Supply and Services.

I would also like to remind the Committee members that a meeting of the Subcommittee on Agenda and procedure is being held on Wednesday, March 31, in my office, following the Orders of the Day, or at approximately 4 o'clock, to consider a further schedule of meetings that will take place after Easter.

There would appear to be general agreement among members that we will conclude this session of our meetings with our April 8 meeting. Following that meeting we will set up with the Auditor General and with members of the steering committee a new schedule of meetings to begin sometime after Easter.

Thank you, gentlemen. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

peut-être très doué pour les questions de lutte à l'inflation, mais il ne semble pas être très doué pour l'administration.

**M. Osbaldeston:** Je veux vous répondre de la façon la plus précise et, si vous me le permettez, j'aimerais vous donner une note disant comment ce budget a été vérifié. Je reprends donc, monsieur, votre question originale. Oui, il y a des contrôles. Je vais vous donner un exemple d'un cas où il avait été dit que nous n'avions aucun contrôle. Il y a des contrôles.

**Le président:** Messieurs, sur cette note, comme l'a mentionné M. Osbaldeston, nous allons terminer notre débat pour aujourd'hui.

Je mentionnerai que notre prochaine réunion aura lieu le mardi 30 mars, alors que nous reprendrons l'Étude de la gestion et du contrôle financier, Contrôle financier, chapitre VI, à la page 110 et Vérification interne, chapitre VII, à la page 111 du Rapport de l'Auditeur général.

Nous accueillerons des représentants du bureau de l'Auditeur général, du Conseil du Trésor et du ministère des Approvisionnements et Services.

J'aimerais également rappeler aux membres du Comité qu'il y a une réunion du Sous-Comité du programme et de la procédure à mon bureau le mercredi 31 mars, immédiatement après la lecture de l'Ordre des travaux, c'est-à-dire vers 4h00, afin d'étudier l'échéancier des réunions après Pâques.

Nous semblons être tous d'accord pour terminer à notre réunion du 8 avril le travail commencé à la réunion d'aujourd'hui. C'est donc après cette réunion que nous organiserons avec l'Auditeur général et les membres du comité de direction un nouvel horaire pour la tenue de réunions après Pâques.

Merci, messieurs. La réunion est levée jusqu'à nouvelle convocation.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Tuesday, March 30, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

201-8016  
-991  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 52

Le mardi 30 mars 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the Auditor  
General's Report thereon.

CONCERNANT:

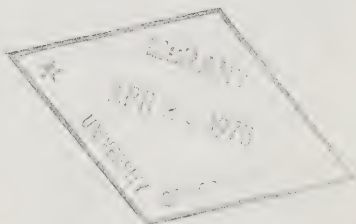
Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session  
Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la  
trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Cafik  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)

Côté  
Flynn  
Fortin  
Francis  
Friesen

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Halliday  
Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)

Martin  
Robinson  
Schumacher  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, March 30, 1976:

Mr. Cafik replaced Mr. Demers.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 30 mars 1976:

M. Cafik remplace M. Demers.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 30, 1976  
(66)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (Laurier) and Robinson.

*Witnesses:* From the Auditor General's Office: Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. N. Glenn Ross, Special Advisor to the Auditor General. From Executive Interchange: Mr. P. Lafferty, Executive Director; Mr. Robert B. Dale-Harris, Coopers & Lybrand, Toronto. From Financial Management and Control Study Group: Mr. D. L. Meyers, Director General, Financial Management and Control Studies; Mr. Glenn Grosset, Member. From the Treasury Board Secretariat: Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1975,—Accounting Systems, Chapter V—Financial Controls, Chapter VI—and Internal Audit, Chapter VII.

Mr. Meyers read a statement on the subject: ACCOUNTING SYSTEMS, FINANCIAL CONTROLS AND INTERNAL AUDIT.

Mr. Grosset made a statement with the aid of illustrated slides dealing with Accounting Systems.

Mr. Lafferty made a statement on FINANCIAL CONTROLS—CHAPTER VI and INTERNAL AUDIT—CHAPTER VII.

[Later]

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974, the following document presented by Mr. Lafferty is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence: REVIEW OF: THE SUPPLEMENT TO THE 1975 ANNUAL REPORT OF THE AUDITOR GENERAL: CHAPTER VI—FINANCIAL CONTROLS; CHAPTER VII—INTERNAL AUDIT. (See Appendix "SSS")

Debate arose thereon.

And debate continuing,

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 MARS 1976  
(66)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Francis, Huntington, Joyal, Lachance, Leblanc (Laurier) et Robinson.

*Témoins:* Du bureau de l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. N. Glenn Ross, conseiller spécial de l'Auditeur général. Du Programme de permutation des cadres: M. P. Lafferty, directeur exécutif; M. Robert B. Dale-Harris, Coopers & Lybrand, Toronto. Du Groupe d'étude de la gestion et du contrôle financiers: M. D. L. Meyers, directeur général, Études de la gestion et du contrôle financiers; M. Glenn Grosset, membre. Du secrétariat du Conseil du Trésor: M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975,—Systèmes comptables, chapitre V—Contrôles financiers, chapitre VI et Vérification interne, Chapitre VII.

M. Meyers a fait une déclaration sur le sujet: SYSTÈMES COMPTABLES, CONTRÔLES FINANCIERS ET VÉRIFICATION INTERNE.

M. Grosset fait une déclaration avec l'aide de diapositives traitant des systèmes comptables.

M. Lafferty fait une déclaration sur les CONTRÔLES FINANCIERS—CHAPITRE VI, ET SUR LA VÉRIFICATION INTERNE—CHAPITRE VII.

[Ultérieurement]

Conformément à une motion adoptée lors d'une séance tenue le 9 octobre 1974, le document suivant présenté par M. Lafferty est joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour: ÉTUDE DU SUPPLÉMENT DU RAPPORT ANNUEL DE 1975 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL: CHAPITRE VI—CONTRÔLES FINANCIERS: CHAPITRE VII—VÉRIFICATION INTERNE. (Voir Appendice «SSS»)

Le débat s'engage.

Le débat se poursuit; puis

A list of questions prepared by Mr. E. Adams, Research Officer, attached to the Committee were filed with the Clerk of the Committee.

And debate continuing,

At 12:23 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Une liste de questions préparées par M. Adams, chercheur du Comité, est versée au dossier du Comité.

Le débat se poursuit; puis

A 12 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 30, 1976

[Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order. Our quorum is 11 but, in our organizational meeting, the Committee authorized the Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, so long as we have both Government and Opposition members present. So we qualify now.

As mentioned, at our meeting last Thursday, we will continue consideration of the Auditor General's Report dealing with Part X, Financial Management and Control Study, and commence consideration today, of Accounting Systems, Chapter V, Financial Control, Chapter VI and Internal Audit, Chapter VII, beginning on page 101 of the Auditor General's Report. We will use slides to illustrate.

Now, before I ask the Auditor General to introduce his principal speakers for today, I would like to remind the Committee that there is a special luncheon, today, of CPA at which Sir Robin Vanderfelt, KBE, Secretary General of CPA will be present. As a consequence of this, and due to the fact that a number of our members have been invited to attend that luncheon, our meeting today will adjourn at sharp 12.15 p.m.

Mr. Macdonell, would you please introduce your principal speakers.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. On my right are Mr. Dale-Harris, and Mr. Glenn Ross. Our speakers, today, will be Mr. Larry Meyers, Mr. Glenn Grosset, a partner of Peat, Marwick, Mitchell and Company, who has been involved in the Financial Management and Control Study, and Mr. Pat Lafferty, the Executive Director of our office.

Our objective this morning, sir, is to place, before the Committee, background information and illustrations relating to the chapters that you mentioned. So our first speaker will be Mr. Larry Meyers, sir, with your permission.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Director, General, Financial Management and Control Studies):** Thank you, Mr. Chairman.

Today, we would like to discuss Accounting Systems, Financial Controls and Internal Audit. These are summarized in paragraphs 10.26 through 10.32, of Part X, of the main Report and are dealt with, in detail, in Chapters V, VI and VII of the Supplement.

Mr. Grosset has prepared a slide presentation on the Accounting Systems and Mr. Lafferty has prepared one on Financial Control and Internal Audit. After these presentations, we will answer your questions, assisted by Mr. Bromley who did the section on Internal Audit and who assisted Mr. Grosset with the Accounting Systems.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 30 mars 1976

[Interprétation]

**Le président:** Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Notre quorum a été fixé à onze mais, lors de sa séance d'organisation, le Comité a autorisé le président à tenir une réunion, à entendre des témoignages et à permettre leur impression en absence d'un quorum, pourvu que des députés de la majorité et de l'opposition soient présents. Nous pouvons donc commencer.

Comme nous en avions convenu jeudi dernier, nous allons poursuivre l'examen du rapport de l'Auditeur général plus précisément de la partie 10, l'Étude de la gestion et du contrôle financiers; nous commencerons également à étudier les systèmes comptables, au chapitre 5, les contrôles financiers, au chapitre 6, et la vérification interne, au chapitre 7; vous trouverez ces chapitres à partir de la page 108 du rapport de l'Auditeur général. Des diapositives nous seront également présentées.

Je vais maintenant demander à l'Auditeur général de nous présenter les principaux témoins d'aujourd'hui; je dois cependant vous rappeler que certains d'entre nous ont été invités à un déjeuner spécial, aujourd'hui, de l'Association parlementaire du Commonwealth, auquel assistera Sir Robin Vanderfelt, chevalier de l'Empire britannique et secrétaire général de l'APC. Il nous faudra donc lever la séance à 12 h 15 très précises.

Monsieur Macdonell, je vous laisse maintenant la parole.

**M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada):** Merci, monsieur le président. A ma droite, se trouve MM. Dale-Harris et Glenn Ross. Nos principaux témoins sont M. Larry Meyers, M. Glenn Grosset, associé de *Peat, Marwick, Mitchell and Company* qui a participé à cette Étude de la gestion et du contrôle financiers; il y a également M. Pat Lafferty, directeur exécutif de notre bureau.

Ce matin, nous allons essayer de fournir aux membres du Comité tous les renseignements qui les intéressent à propos des chapitres dont vous avez parlé. Le premier orateur sera M. Larry Meyers.

**Le président:** Merci, monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (directeur général des études sur la gestion et du contrôle financiers):** Merci, monsieur le président.

Si vous le permettez, nous parlerons aujourd'hui des systèmes comptables, des contrôles financiers et de la vérification interne. Ces sujets sont résumés aux paragraphes 10.26 à 10.32 de la Partie X du Rapport principal et sont traités en détail dans les chapitres V, VI et VII du Supplément.

M. Grosset vous fera un exposé sur les systèmes comptables et M. Lafferty vous parlera des contrôles financiers et de la vérification interne. Ces exposés occuperont à peu près la moitié de la séance et nous consacrerons le reste du temps à vos questions auxquelles M. Bromley et moi-même tâcherons de répondre.

## [Text]

I understand that either Treasury Board, or the Department of Supply and Services, will comment on these at your next meeting.

Accounting Systems, Chapter V, deals with the basic accounting system operated by the Department of Supply and Services as a service to departments.

The main components of this system are cheque issue and payroll. The product of the system which is of particular interest to us, today, is the management reporting package.

These reports generally are structured by responsibility centre and object of expenditure and they compare expenditures, for theyear, to date, with the budgeted amount.

The study teams were concerned that the departments were not using these reports as effective tools for budgetary control. Indeed, in most cases, they seemed to be used, primarily, to avoid either lapsing funds, or overspending, and this only towards the year-end. For this purpose, the reports are not unacceptable, totally, but they have more serious limitations if one tries to use them to measure and control either the rate of spending, or the efficiency of operations.

• 1110

They do not relate resource consumption to measured output. Expressed more simply, they tell you what cash was paid to date, but not what costs were incurred in the period or what was accomplished. They are often neither timely nor accurate.

Possibly the main reason for this is that management has not considered budgetary control to be a high priority and therefore has not been as demanding with regard to the quality of financial reports as they should have been. Where management has recognized those needs, however, the financial organization inside the department, working with the Department of Supply and Services, has had difficulty satisfying management's requirements. This has led to a diffusion of effort. Departments have developed their own systems, varying from manual black books to sophisticated computer systems, at considerable cost, but seldom filling the needs of management.

The central system is large, the problem complex and not given to easy solution. However, one must be found, as we conclude in paragraph 5.23 of the Supplement:

Should improvements not be introduced to the existing system, criticism will continue with respect to the timeliness, accuracy and content of reports. There is open scepticism in the major client departments that improvements can or will be made to the DSS system and, therefore, there is a strong likelihood that the number of independent systems will increase. If the central system is to survive and be reaffirmed as a useful means of service, steps must be taken to obviate its shortcomings. Judging from experience, it is unlikely that significant improvements will be effected without a more decentralized approach to the design of the system.

## [Interpretation]

Je crois savoir que le Conseil du Trésor commentera ces exposés au cours de votre prochaine réunion.

Les Systèmes comptables, au chapitre V, traitent du système comptable de base que le ministère des Approvisionnements et Services exploite pour le compte des ministères.

Les deux grands aspects de ce système sont l'émission de chèques et les services de paie. Toutefois, le produit du système qui nous intéresse le plus aujourd'hui est l'ensemble des rapports destinés à la direction.

En général, ces rapports sont ventilés par centre de responsabilité et article de dépense, et ils présentent une comparaison entre le montant des dépenses courues pour la partie visée de l'année et le montant budgétisé.

Les équipes d'étude se sont inquiétées de ce que les ministères n'utilisent pas ces rapports comme instruments efficaces de contrôle budgétaire. En effet, dans la plupart des cas, on s'en sert principalement pour empêcher que des fonds deviennent périmés ou que les dépenses dépassent les limites, surtout vers la fin de l'année. A cette fin, les rapports ne sont pas entièrement à rejeter, mais ils comportent de bien plus sérieuses limites lorsqu'on essaie de s'en servir pour mesurer et contrôler le rythme des dépenses ou l'efficacité des opérations.

Ils ne font pas le lien entre la consommation des ressources et la production mesurée ou, en termes plus simples, ils indiquent combien d'argent a été versé jusqu'à telle ou telle date sans préciser les coûts subis durant cette période ni ce qui a effectivement été accompli. Souvent, ils ne paraissent pas à temps et ne sont pas exacts.

Cela tient peut-être au fait que la direction n'a pas considéré le contrôle budgétaire comme une nécessité hautement prioritaire et, par conséquent, qu'elle ne s'est pas montrée aussi exigeante qu'elle aurait dû l'être quant à la qualité des rapports financiers. Dans les cas où la direction a reconnu cette nécessité, l'organisation financière du ministère, travaillant avec le ministère des Approvisionnements et Services, a eu de la difficulté à satisfaire aux exigences de la direction. Il en résulte une dispersion des efforts. Les ministères ont mis sur pied leurs propres systèmes, allant de simples livres de comptabilité à des systèmes comptables complexes qui ont coûté très cher mais répondent rarement aux besoins de la direction.

Le système central est vaste, le problème complexe et difficile à résoudre. Néanmoins il faut y trouver une solution, comme nous l'indiquons au paragraphe 5.23 du Supplément:

Si l'on n'améliore pas le système actuel, les critiques persisteront quant aux dates de parution, à l'exactitude et au contenu des rapports. Dans les principaux ministères clients, on met ouvertement en doute que le système du M.A.S. puisse être amélioré ou qu'il le sera; il semble donc fort probable que le nombre de systèmes indépendants s'accroîtra. Si l'on veut maintenir le système central sur sa base actuelle et en attester de nouveau l'utilité comme moyen de service, il faut prendre des mesures pour en corriger les imperfections. Selon l'expérience, il est peu probable qu'on parviendra à l'améliorer vraiment sans adopter un mode plus décentralisé de mise au point du système.

## [Texte]

Mr. Grosset will explain the nature of the system, its problems, and our recommendations in more detail in a few minutes.

**Financial Controls and Internal Audit:** The chapters on financial control and internal audit deal with control problems within the accounting system. The problem here is not one of knowing what should be done, or agreeing to it. Indeed, the principles have been applied for many years in large organizations, both public and private, and are enunciated in the Treasury Board Guide on Financial Administration. It is more a question of failing to recognize the significance and the need for adequate internal control, and giving it the priority required at the department level.

An example of this is the photocopy of a cheque which I have attached to these notes. Please note that this cheque is blank as to the amount and the payee, but has already been signed—in this case, to improve operating efficiency. The rule here is simple, and to the best of my knowledge not disputed: blank cheques should not be signed. Yet I was personally able to obtain this example after my first day of reviewing controls in a cheque-issue branch responsible for the preparation of 2,000,000 cheques per month.

I do not mean to imply that many cheques are signed in blank, but it is disturbing that in designing a system of this size, provision was not made to ensure that it would never happen.

A more complicated but basic and widely-spread example of the lack of priority given to internal control is the payroll. In most departments we have found that the personnel clerk responsible for the submission of documentation controlling changes in the payroll also receives the payroll cheques back for distribution; the system design does not provide for reconciliation of the total payroll to a predetermined control information to ensure no errors have been made; forms are complicated, control procedures are not documented, payroll clerks report to personnel, not to financial officers, and the senior financial officer does not recognize his responsibility to ensure that adequate controls exist; Internal Audit frequently neither review nor test payroll systems.

Departments clearly break the fundamentals of internal control: in segregation of duties, accounting control, effective supervision, and internal audit. In the context of a lack of effective budgetary control and management reporting, this not only leaves a strong possibility of error but also invites fraud, with little possibility that either would be uncovered.

To take it one step further: Treasury Board Secretariat, recognizing that payroll cheques were being returned to the personnel clerks, issued clear guidelines during February 1975. I quote:

Cheques must never be placed in the hands of persons who have requisitioned the payments, or have participated in any of the earlier stages of procurement, receiving, certification and account verification process. (Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada—Part II, 9.6, February 1975.)

## [Interprétation]

M. Grosset vous expliquera plus en détail dans quelques minutes la nature et les problèmes du système, ainsi que nos recommandations à cet égard.

**Contrôles financiers et vérification interne:** Les chapitres sur les contrôles financiers et la vérification interne traitent des problèmes de contrôle à l'intérieur du système comptable. Il ne s'agit pas ici de chercher à savoir ce qu'il convient de faire ou de s'entendre sur les principes qui s'imposent. De fait, ceux-ci sont en vigueur depuis longtemps dans les grands organismes publics et privés, et le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor les énonce clairement. Nous voulons plutôt souligner le fait que l'on ne reconnaît pas assez dans les ministères l'importance et le besoin d'un contrôle interne adéquat et que l'on n'y accorde pas la priorité voulue.

Pour illustrer cette situation, j'ai joint à mes notes la photocopie d'un chèque. Vous remarquerez que sur ce chèque, ni le montant, ni le nom du bénéficiaire n'ont été inscrits, mais que l'émetteur l'a déjà signé dans le but d'améliorer l'efficacité du processus. La règle à suivre ici est simple et, à ma connaissance, incontestée: il ne faut jamais signer de chèques en blanc. Néanmoins, j'ai pu recueillir moi-même cet exemple une journée après avoir commencé à examiner les contrôles d'une direction chargée d'émettre deux millions de chèques par mois.

Je ne veux pas laisser entendre qu'un grand nombre de chèques sont signés en blanc, mais il est alarmant de constater qu'au moment d'élaborer un système de cette ampleur, on n'ait pas fait en sorte que le cas ne se produise jamais.

La paie est un exemple plus compliqué mais fondamental et très répandu qui montre bien que l'on n'accorde pas la priorité voulue au contrôle interne. Dans la plupart des ministères, nous avons constaté les faits suivants: le commis du Personnel chargé de la présentation des documents contrôlant les modifications de la paie reçoit aussi les chèques de paie à distribuer; tel qu'il est conçu, le système ne prévoit pas de conciliation, entre la paie totale et des données de contrôle pré-établies, qui permettrait de s'assurer qu'aucune erreur n'a été commise; les formules sont compliquées; les procédés de contrôle ne sont pas décrits; les commis à la paie relèvent du Personnel et non des agents financiers et l'agent financier supérieur ne reconnaît pas qu'il a le devoir de s'assurer que des contrôles adéquats existent; souvent, la Vérification interne ne voit ni ne vérifie les systèmes de paie.

De toute évidence, les ministères ne respectent pas les exigences fondamentales du contrôle interne, à savoir la séparation des fonctions, le contrôle comptable, la supervision efficace et la vérification interne. L'absence d'un mode efficace de contrôle budgétaire et d'établissement de rapports destinés à la direction donne lieu non seulement à un grand risque de fraudes, qu'il ne serait guère possible de découvrir.

Qui plus est, le Secrétariat du Conseil du trésor, se rendant compte que les chèques de paie revenaient aux commis du Personnel, a émis en février 1975 des directives claires à ce sujet, et je cite:

«On ne doit jamais confier les chèques aux employés qui sont à l'origine de la demande de paiement ou qui ont participé à l'une ou l'autre des étapes du processus suivant: la demande, la réception, la certification et la vérification des comptes». (Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du gouvernement du Canada, Partie II, 9.6, février 1975.)

## [Text]

On this point, I will also quote from a departmental report included in the Supplement on page 293. You will find similar comments from most departments.

• 1115

Observation and Recommendations: The distribution of payroll cheques throughout the department should be performed by financial officers or others who have no direct input into the payroll system. Departmental comment: Action is under way to implement pay distribution procedures as recommended.

As recently as last month I observed that no change had been made by that department, although we were again assured that it would be. The point there is, if it takes so long to get such a simple control implemented, how long will it be before we have a system on which we can rely. Mr. Grosset will now explain Chapter V to you followed by Mr. Lafferty who will deal with Chapter VI and Chapter VII, after which we will be happy to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Meyers. Mr. Lafferty. I am sorry, Mr. Grosset.

**Mr. D. G. Grosset (Member, Financial Management and Control Study Group):** Thank you, Mr. Chairman. We had hoped this morning to present a few slides but we are having some technical difficulty, so I will just carry on with the discussion on the accounting and payroll systems. Copies of my topic can be provided after.

First of all, as an overview, Canada and the . . .

**Mr. Joyal:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, those questions are quite complex and it is much easier to understand them when we have the text before us.

**Mr. Grosset:** If you will give me a few moments I can set this up. I am speaking very closely to the Auditor General's Report Chapter V, using speaking notes and comments taken from our working papers, Mr. Joyal. We use the presentation slides here to give the overview and bring the message out, but as we are having technical difficulty, if it is the wish of the Committee and the Chairman we could take a few moments to set these up.

**The Chairman:** I think it should be set up. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I think we should have it set up to give us a much more comprehensive exposé.

**The Chairman:** Yes, I agree, if you could do that, Mr. Grosset. While that is being set up, perhaps we could have some questions of Mr. Meyers, if there are any. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I would like to refer, Mr. Chairman, to the payroll aspect, paragraph No. 27 on page 12 of the Supplement. The complaint here is about the delay between initiation of an employee's status change and the reflection of this change in his pay cheque.

## [Interpretation]

A ce sujet, permettez-moi de citer un passage d'un rapport ministériel figurant dans le Supplément, à la page 322. La plupart des ministères font d'ailleurs les mêmes commentaires.

Observations et recommandations: «La distribution des chèques de paie dans tout le Ministère devrait incomber aux agents financiers ou à d'autres personnes qui ne participent pas directement au système de paie». Commentaires du Ministère: «Nous sommes en train d'apporter à la distribution de la paie les modifications recommandées».

Pas plus tard que le mois dernier, j'ai remarqué que ce ministère-là n'avait encore apporté aucune modification, bien qu'il nous ait assuré de nouveau qu'il y verrait. S'il faut une si longue période pour mettre en place un contrôle aussi simple, on peut se demander combien de temps il faudra pour instaurer un système fiable. M. Grosset va maintenant vous expliquer le chapitre V, puis M. Lafferty traitera des chapitres VI et VII, après quoi nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Meyers. Monsieur Lafferty. Pardon, monsieur Grosset.

**M. D. G. Grosset (membre du groupe d'Étude de la gestion et du contrôle financiers):** Merci, monsieur le président. Nous avions espéré vous présenter ce matin quelques diapositives, mais nous avons des difficultés techniques. Je parlerai donc des systèmes de comptabilité et de paye. On vous remettra des exemplaires de ma déclaration plus tard.

Tout d'abord, je donnerai une vue d'ensemble du Canada et de . . .

**M. Joyal:** Monsieur le président, je fais appel au Règlement.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, ces questions sont assez complexes; il nous est beaucoup plus facile de les comprendre si nous avons le texte devant nous.

**M. Grosset:** Si vous m'accordez quelques minutes, je réglerai les problèmes techniques. Monsieur Joyal, mes propos suivent de très près le Rapport de l'Auditeur général, chapitre V, et j'utiliserai quelques notes et commentaires tirés de nos documents de travail. Des diapositives doivent vous donner une vue d'ensemble et faire ressortir notre message. Nous avons des difficultés techniques, mais avec la permission du Comité et de son président, nous prendrons quelques minutes pour les régler.

**Le président:** En effet, nous aimerions voir les diapositives. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** En effet, la présentation des diapositives compléterait l'exposé.

**Le président:** Oui, d'accord. Est-ce possible monsieur Grosset? En attendant, aimeriez-vous poser des questions sur la présentation de M. Meyers? Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, j'aimerais traiter la question de la paye, au paragraphe n° 27 à la page 13 du Supplément. On se plaint ici du délai entre le premier jour du changement de statut d'un employé et le jour où son chèque de paye le reflète.

**[Texte]**

This was a matter which concerned me, and I raised it with the Postmaster General in the House last week, I think it was.

I am quoting here from a letter signed by the personnel manager for the B.C. and Yukon postal district having to do with a termination on December 19, Mr. Chairman.

All pay documents necessary to finalize this pay and superannuation refunds were submitted in January, 1976. Regretfully, service from our central pay office in Ottawa has deteriorated to such an extent that we can only guess his final pay will reach us about mid-March.

It seems to me that the Vancouver office, representing the western part of Canada, is experiencing a delay of at least two months and possibly three months, Mr. Chairman. Could Mr. Meyers or somebody else comment on that?

**The Chairman:** Mr. Lafferty.

**Mr. P. Lafferty (Executive Director, Executive Interchange):** We cannot comment in detail, Mr. Clarke, on that particular case. Normally that type of pay, I suspect, would be treated in the regional office in Vancouver. If it is treated in Ottawa, the problem will be that it will be mailed to Ottawa, and there would be some loss there. It is probably handled within the department and there may be a few days lost there. It is then sent to the Department of Supply and Services. There are some manual procedures in updating pay records. The Department of Supply and Services is geared very much to a bi-weekly pay system. The payrolls are run, two weeks I believe, before the payroll date so that an adjustment to pay may be delayed in the department; it can be delayed at departmental headquarters; within Supply and Services, even if there is no delay at that level, it will be an input to the payroll system. It will be paid probably three weeks down the line because they are running the payroll system two weeks ahead of schedule. If you input it on March 1, it will not appear in the payroll until later in March. I am not sure how many weeks you have in that case. Six weeks is not an exception, a six-week delay. I think you are talking about something quite a bit longer than six weeks and you would have to track down that individual case. But it is a problem and it is a problem that affects the whole financial reporting system. The only way you can track down when a pay item is given effect is by looking at your pay list. The man in Vancouver has to check his pay lists; look one week, no, it did not take effect this week and then look the next week, no, it did not take effect and he has to wait and see until, yes, it has taken effect. If you are waiting for 30 or 40 adjustments, it becomes very difficult to establish a clear cutoff as to which adjustments have been given effect and which have not.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you.

• 1120

**The Chairman:** Mr. Robinson. Then we will go back. Mr. Grossett will follow Mr. Robinson as I think he is ready for his presentation, but we will hear a question. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I have a question for Mr. Meyers.

**[Interprétation]**

Cette question m'inquiète et j'en ai saisi le ministre des Postes à la Chambre la semaine dernière, je crois.

Monsieur le président, je citerai quelques lignes d'une lettre signée par le chef du personnel du district postal de la Colombie-Britannique et du Yukon portant sur une cessation d'emploi du 19 décembre.

On a remis en janvier 1976 tous les documents nécessaires au calcul final de cette paye et des remboursements du fonds de retraite. Malheureusement, le service de la division centrale de la paye à Ottawa s'est détérioré à un point tel que nous espérons remettre sa dernière paye à cet employé seulement vers la mi-mars.

Monsieur le président, il me semble que le bureau de Vancouver, qui représente la partie ouest du Canada, éprouve un retard d'au moins 2 sinon 3 mois. M. Meyers ou un autre pourrait-il commenter cette question?

**Le président:** Monsieur Lafferty.

**M. P. Lafferty (directeur général, Executive Interchange):** Monsieur Clarke, je ne puis vous fournir des détails sur ce cas en particulier. Règle générale, ce genre de problème de paye est réglé au bureau régional de Vancouver. Si l'on s'en occupe à Ottawa, il y aura perte de temps due au délai de la poste et ensuite retard à l'intérieur du ministère. Le cas est ensuite envoyé au ministère des Approvisionnement et Services où l'on doit faire une certaine mise à jour manuelle des dossiers de la paye. Le système de paye au ministère des Approvisionnement et Services est basé sur une période de deux semaines. Les chèques sont émis, je crois, avant la date de la paye ce qui retarde tout ajustement. Il peut y avoir un retard au ministère des Approvisionnement et Services puisqu'il s'agit tout de même d'une entrée aux dossiers de paye. Il faudra compter encore trois semaines, car le système de paie est établi deux semaines à l'avance. Ainsi, si vous faites une entrée le 1<sup>er</sup> mars, elle n'apparaîtra pas dans le système de paie avant la mi-mars, ou plus tard, je ne sais pas exactement. Cependant, un délai de six semaines n'est pas exceptionnel. Il me semble que le délai dont vous parlez est encore plus long et il conviendrait alors d'examiner ce cas particulier. Je puis vous dire cependant que c'est un problème qui se pose dans l'ensemble du système de rapport financier. La seule façon de savoir si on a tenu compte de votre nouvelle situation est de vérifier votre chèque de paie. Le fonctionnaire de Vancouver doit consulter son chèque à chaque paie afin de savoir si son rajustement est entré en vigueur. Cependant, s'il doit vérifier 30 ou 40 rajustements, il lui devient très difficile de repérer ceux qui sont entrés en vigueur et ceux qui ne l'ont pas été.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci.

**Le président:** Monsieur Robinson. Nous passerons ensuite la parole à M. Grosset qui nous fera son exposé mais, auparavant, je vais permettre à M. Robinson de poser une question.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Ma question s'adresse à M. Meyers.

[Text]

I notice on Page 2 of the notes from which he was reading, he states that:

The study teams were concerned that the departments were not using these reports as effective tools for budgetary control.

I am wondering if he had any response as to why they were not using them since they were obviously available to them and had been brought to their attention?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** It is a difficult question to answer. I think it is more a question of priority that has been given to budgetary control. I tried to bring it out here—there are inadequacies in the report. They did not answer their questions possibly because they were not accurate or not timely or not structured in the way in which the manager was interested in the information. Then we had to ask ourselves, why were not the changes made to give the manager what he wanted. That is where we had to weigh off the question, is it the manager that has not been demanding enough or is it the system that has not been responsive enough? I think Mr. Grossett will elaborate on that in the presentation he is going to give.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I am referring now to Page 5 of your notes where you say right at the top of the page, the third line:

... the senior financial officer does not recognize his responsibility to ensure that adequate controls exist;

Is this because they do not have enough expertise or education to do their job or what is the reason?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** Here we are referring to payroll systems and I think it is more an organizational problem than a failure to recognize the responsibility. The payroll systems are now under the personnel section of the department because they do not report to the senior financial officer. He has not recognized his responsibility to ensure adequate control.

**The Chairman:** I wonder if Mr. Ross would supplement that answer? Mr. Ross.

**Mr. N. Glenn Ross, F.C.A., (Special Advisor to the Auditor General, Interdepartmental Committee, Coopers & Lybrand, Ottawa):** I think what Mr. Meyers has said is correct. In the issue we will be dealing with in the organization chapters there has generally been a clear separation between personnel and finance. It goes back over history. Mr. Meyers has pointed out the recommendation of the Treasury Board in 1975 that payroll cheques should not be going back to personnel officers. I would suspect that the delay in implementing this reflects the fact that there is a difference of opinion as to who should be responsible for these. From our viewpoint in terms of financial people, looking at internal control aspects, there is no question. There has been a long history of payrolls being the responsibility of personnel people who lack financial training. It is very difficult for them to give up this responsibility for numerous reasons such as promotion, size of their operations and perhaps a strong belief out of tradition that it should be part of their responsibility.

[Interpretation]

A la page 2 de votre mémoire, vous dites:

Les équipes d'étude se sont inquiétées de ce que les ministères n'utilisent pas ces rapports comme instruments efficaces de contrôle budgétaire.

Savez-vous pourquoi ils ne les utilisent pas, étant donné que ces rapports sont à leur disposition et qu'on leur a signalé la chose?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Il est difficile de répondre à cette question, car il s'agit de savoir quelle priorité a été accordée au contrôle budgétaire. J'ai essayé de vous signaler qu'il y avait certaines incohérences dans le rapport. S'il manque des données, c'est sans doute parce que ces données manquaient de précision, n'avaient pas été préparées à temps ou que ces informations n'intéressaient pas le directeur. Nous nous sommes alors demandé pourquoi ces données n'ont pu être obtenues. De deux choses l'une: ou bien le directeur n'en avait pas demandé assez, ou bien le système ne répondait pas à ses préoccupations. M. Grossett vous en parlera plus longuement dans l'exposé qu'il va vous faire.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Passons maintenant à la page 5 de votre mémoire où vous dites, au milieu de la page:

... l'agent financier supérieur ne reconnaît pas qu'il a le devoir de s'assurer que des contrôles adéquats existent;

Est-ce parce qu'il n'est pas assez compétent?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Il était ici question des systèmes de paie et je pense qu'il s'agit davantage d'un problème d'organisation que d'incompétence. Ces systèmes de paie relèvent maintenant du service du personnel du ministère, dont les employés ne sont pas responsables devant l'agent financier supérieur. Celui-ci n'assume donc pas sa responsabilité qui consiste à assurer un contrôle adéquat.

**Le président:** M. Ross a-t-il quelque chose à ajouter?

**M. N. Glenn Ross (conseiller spécial auprès de l'Auditeur général, Comité interministériel, Coopers et Lybrand, Ottawa):** M. Meyers a raison car les chapitres concernant l'organisation, et que nous verrons plus tard, établissent une séparation très nette entre le personnel et les finances. C'est une situation qui remonte à très longtemps. M. Meyers vous a rappelé la recommandation du Conseil du Trésor, en 1975, selon laquelle les chèques de paie ne devraient pas revenir aux agents du personnel. Les retards qui surviennent dans ce domaine sont certainement dus à des divergences d'opinion quant à savoir qui devrait être le véritable responsable. Pour nous, cela ne fait aucun doute; les agents financiers doivent s'occuper du domaine financier et des procédures de contrôle interne. Depuis très longtemps, les chèques de paie relèvent des agents du personnel qui ne sont pas assez compétents dans le domaine financier. Cependant, il leur est très difficile de renoncer à cette responsabilité, que ce soit pour des raisons de promotion, d'importance du travail ou, même, de tradition.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you. Mr. Robinson, do you have a further question?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, just a comment on that. It seems absolutely unreasonable that somebody should hold down a responsible financial position such as this and not really know the proper procedures or carry them out. I just fail to understand how the government departments could be in that situation.

**The Chairman:** Any further comment, Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I think perhaps that is something we could deal with, Mr. Robinson, when we discuss the organizational issues and just how these things happen within departments.

• 1125

**Mr. Robinson:** I only have one more...

**The Chairman:** Yes, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** ... question, if I could deal with it now. I have a great deal of concern about this reference on page 4 of Mr. Meyers' notes where he mentions a blank cheque that has already been signed, for anybody to complete with any amount they want to and cash at the local bank or store and clean out the Treasury. I wonder how prevalent this kind of thing is. I wonder how this can be countenanced at all. Surely to God, somebody should have been fired for creating such a situation with blank cheques.

**The Chairman:** Mr. Meyers, would you comment on this?

**Mr. Meyers:** It is certainly not prevalent, and there were offsetting controls. I chose this as an example because it is simple and it is easy to see. But had this system been set up and reviewed by professional accountants, they would have been so concerned with control that they would not have built in the possibility of signing blank cheques. It was designed, as I see it, by people who specialize more in data processing. When there were technical problems, they did not see that it was a problem to let a blank cheque go through the signing machine to be filled out at a later time by a different person. But it is certainly not prevalent, and it is rather unusual that I found this so quickly and easily.

**Mr. Robinson:** What about the question of fraud that you referred to? Has there been any fraud?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** That is a difficult question. I guess there has been fraud in the Government of Canada. I do not know whether I am in the best position to answer it.

**Mr. Robinson:** Within the context of how you have used the term in your notes?

**The Chairman:** I will ask Mr. Macdonell, Mr. Robinson, to answer that question.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think I would like to make two points. Number one, it was not the objective of this study actually to look for fraud, but it was the objective of this study to detect the kind of looseness that Mr. Meyers has referred to. What worries me quite a bit is the fact that if there is fraud occurring, there is really not much evidence of important ways by which it can be detected. To me, this is the major weakness. This is really the theme of our report, that there are wide open gaps here and yet, if fraud is taking place, the cost systems are such that there would be great difficulty in detecting it.

[Interprétation]

**Le président:** Merci. Monsieur Robinson, voulez-vous poser une autre question?

**M. Robinson:** Monsieur le président, il me semble incroyable qu'un fonctionnaire assume une responsabilité financière aussi importante sans connaître vraiment les procédures adéquates pour s'en acquitter. Je me demande tout simplement comment les ministères gouvernementaux en sont arrivés à cette situation.

**Le président:** Monsieur Ross, avez-vous autre chose à dire?

**M. Ross:** Nous pourrions sans doute étudier cette question, monsieur Robinson, lorsque nous verrons les problèmes d'organisation au sein de chaque ministère.

**M. Robinson:** J'aurais seulement une autre...

**Le président:** Oui, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** ... question que j'aimerais poser immédiatement. A la page 4 de ses notes, M. Meyers parle d'un chèque en blanc déjà signé; cela m'inquiète. N'importe qui peut-il inscrire un montant et encaisser un tel chèque à n'importe quel magasin ou banque au risque de ruiner la trésorerie. Je me demande jusqu'à quel point cette pratique est répandue et comment il se fait que cela soit toléré. Il me semble qu'on aurait dû congédier la personne qui a permis la création d'une telle situation.

**Le président:** Monsieur Meyers, avez-vous des observations à faire?

**M. Meyers:** Cette situation n'est pas très répandue et certains contrôles existent. J'ai choisi cet exemple puisqu'il était simple et facile à expliquer. Si ce système avait été établi et révisé par des comptables, ils auraient été si inquiets de l'aspect contrôle qu'ils n'auraient pas permis la signature de chèques en blanc. Il a été conçu, selon moi, par des spécialistes de l'informatique. Le problème créé par le traitement d'un chèque en blanc à la machine à signer, même s'il doit être rempli plus tard par une personne différente leur échappe. Cette pratique n'est pas tellement répandue et il est assez étrange que je l'ai découverte si rapidement et si facilement.

**M. Robinson:** Parlez-nous de la question de fraude que vous avez mentionnée. Y en a-t-il eu?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Votre question me pose des difficultés. M'est avis qu'il y a eu de la fraude dans le gouvernement du Canada mais je ne crois pas devoir répondre à cette question.

**M. Robinson:** Dans quel contexte avez-vous utilisé le terme fraude dans vos notes?

**Le président:** Monsieur Robinson, je demanderai à M. Macdonell de répondre à cette question.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais éclaircir deux points. Tout d'abord, sachez que cette étude ne visait pas à déceler des cas de fraude mais plutôt à découvrir le genre d'imprécisions dont parle M. Meyers. Ce qui m'inquiète beaucoup c'est que même s'il y a fraude, il existe très peu de preuves ou de façons de la découvrir. Voilà une faiblesse importante. Notre rapport porte principalement sur cette question. Si fraude il y a, les systèmes de coût sont ainsi conçus qu'elle est très difficile à découvrir.

[Text]

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

Now, gentlemen, we are all in the dark on Mr. Grossett's presentation. We will turn the meeting over to him, now that I think his slides are operative. Mr. Grossett.

**Mr. Grosset:** Thank you very much, Mr. Chairman.

What I would like to do this morning on behalf of the Auditor General is to present an overview of the present accounting and payroll systems. In showing this, I have chosen to identify across the country an overview of just exactly what is required in the system, and by this to emphasize that the source material for the accounting system is prepared by departments that are in a wide variety of locations—some, 3,000 miles from Ottawa, in some instances.

This identifies all transactions in relation to the appropriations granted by Parliament; classifies transactions relative to allotments specified by Treasury Board; allocates transactions to cost accounts specified by departments; allocates transactions to such other accounts as necessary to provide information to central agencies. That is the input.

The data capture, then, is made practical through the use of the computer, and this is centralized for the most part in Ottawa. There is some information coming in from regions, and this will be covered a little later. The current system was developed in the late 1950s and the early 1960s. It contains, therefore, mixed mechanical and electronic processing. Monthly reports are prepared in Ottawa for about 100 organizational units forwarded to approximately 20,000 responsibility centre managers throughout Canada.

The third or output side is the statements prepared by DSS: cash statements or transaction listings of actual expenditures prepared monthly for client departments and agencies, and there are some 2,400 of this type; in addition, there are management statements which are prepared in accordance with department specifications, and there are some 2,000 different formats of this type; further to that, there are the monthly central agency reports such as cash management, monthly Canada Gazette data, and Public Accounts, Volume 1. It is important to understand that, of useful time, approximately 20 per cent is involved in the input, approximately 70 per cent is involved in the output and the remainder is involved in the manipulation of the information in the computer. The objectives of the central system as presently set are, and I would like to quote:

• 1130

To provide both central and departmental group management with quantifiable financial personnel and operational management information.

That includes revenue data offset against expenditure; expenditure analysis by vote, program, object and responsibility with budget comparisons; cost analysis; statistical information; performance measurement and manpower data; control information on assets; liabilities for central agencies and departments, and a flexibility to incorporate allotment commitment and other budgetary controls. These are sound financial-management practices which are not being achieved, as found in our study, because of a number of factors. Input requirements, that is the inputs of the information into the accounting system, are not standardized. There are difficulties in processing being experienced. The content of the output is not in line with

[Interpretation]

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci.

Messieurs, je demanderai à M. Grosset de nous présenter ses diapositives puisqu'il semble avoir réglé le problème technique.

**M. Grosset:** Merci, monsieur le président.

Ce matin, au nom de l'Auditeur général, je vous présenterai une vue générale des systèmes de comptabilité et de paye. Ma présentation vise à vous fournir une vue d'ensemble à travers le pays de ce qui est nécessaire pour le fonctionnement de ces systèmes. Le matériel nécessaire au système de comptabilité est préparé par des bureaux ministériels situés dans diverses localités, parfois jusqu'à 3,000 milles d'Ottawa.

Mes diapositives indiquent: les transactions en fonction des crédits accordés par le Parlement; les transactions classées selon les prélèvements faits par le Conseil du trésor; les transactions selon les comptes spécifiés par les ministères; les transactions faites en vertu d'autres comptes selon les besoins de renseignements des agences centrales. Voilà l'intrant.

Ensuite, on analyse ces données à l'aide d'un ordinateur, ce qui se fait en grande partie à Ottawa. On reçoit aussi des renseignements des régions; j'en parlerai un peu plus tard. Le système actuel a été élaboré à la fin des années 1950, au début des années 1960. Il se compose donc de méthodes de traitements mécaniques et électroniques. Des rapports mensuels sont préparés à Ottawa pour une centaine d'unités administratives et envoyés à quelque 20,000 centres de responsabilité à travers le Canada.

Le ministère des Approvisionnement et Services prépare des rapports sur les dépenses réelles ou les transactions pour les ministères ou agences clients, au nombre de 2,400. En outre, il prépare des états de compte selon les besoins des ministères; il existe quelque 2,000 modèles de ce genre. En plus, il prépare les rapports mensuels de l'agence centrale tels que le rapport mensuel sur la situation de la caisse, les données pour la Gazette du Canada et les Comptes publics, Volume I. Il ne faut pas oublier qu'environ 20 p. 100 du temps utilisé correspond aux entrées, 70 p. 100 aux sorties et le reste au traitement des informations dans l'ordinateur. Les objectifs du système central ont été énoncés, et je cite:

Afin de fournir à la direction centrale et ministérielle des données quantifiables sur le personnel financier et la gestion opérationnelle.

Cela comprend les données relatives aux revenus par rapport aux dépenses; une analyse des dépenses faite par crédit, programme, objet et responsabilité avec des comparaisons dans le budget; des analyses de coûts; des données statistiques; des données sur l'évaluation des effectifs; des données de contrôle sur l'actif; le passif des organismes centraux et des ministères. On peut y incorporer d'autres engagements financiers et d'autres contrôles budgétaires. Il s'agit là de méthodes saines de gestion financière qui ne sont pas appliquées pour un certain nombre de raisons. L'entrée des données dans le système comptable n'est pas normalisée. Il y a également des difficultés de traitement des données. De plus, les sorties ou extrants ne correspon-

## [Texte]

the departmental or the user requirements. The reports do not meet the departments' needs from a standpoint of timeliness and accuracy. To provide, and to meet, the timeliness requirement, to increase accuracy and to improve content, a number of departments have developed, or are developing, their own accounting and related systems. Examples of this are Consumer and Corporate Affairs, National Defence and Public Works. A consequence of this is a duplication of the source documentation both at DSS and within the department. There is a need to reconcile departmental transactions to DSS. Departments record salary costs from the Department of Supply and Services pay lists but there is inadequate control to ensure that the same pay entries are made to both systems. There are errors in allocation invariably caused by the coding. They can be corrected, and are corrected quite often, in the month of occurrence by the department. However, they can be listed by DSS in a subsequent accounting period. The third thing is that some journal entries are made by departments and DSS in different accounting periods.

From the standpoint of data input, this particular slide indicates the growth in the cheques, over a period, and indicates that the number is growing to 1.4 million cheques in 1976. We do not know that that is a case but that is the projection. 140 million, I am sorry. The implication, here, is that this information records the output or the cheque but there is a lot more information in the actual accounting system emanating from that one cheque. The data input there, the cutoff, the date on which the departments must get the information to Ottawa for inclusion in the month-end accounting system, vary to meet processing deadlines which have to be set up centrally, anywhere from the 20th to the end of the month.

Departments are not without blame. They do hold a great percentage of the input to the period-end. There is a lengthy code structure, or input document, anywhere from 13 to 25 digits. Because of this uniformity, the Department of Supply and Services looks to satisfy the central agency needs, first, to meet the department and manager requirements, secondly. Because of the code structure, errors often are not corrected quickly. Not all input is generated by the department. For examples, payrolls, some accruals and the input volumes, as shown here, are growing rapidly. The consequences of the problems in the data input, of the variety of cutoff dates and of differing source of input generation reduces usefulness of accounting output to the department.

Processing peak at month-end increases the pressures on DSS to meet report-distribution deadlines. Lack of code uniformity and lengthy code structures create a difficulty in the validation of input at the DSS recording office and increase the incidence of error. Often, errors are undetected until after the statement is produced.

## [Interprétation]

dent pas toujours aux besoins du ministère ou de l'utilisateur. Les rapports ne répondent pas aux besoins des ministères sur le plan des délais ou de l'exactitude. Afin de respecter les délais fixés, d'accroître l'exactitude et d'améliorer le contenu, un certain nombre de ministères ont mis au point leur propre système de comptabilité, comme cela est le cas au ministère de la Consommation et des Corporations, au ministère de la Défense nationale et au ministère des Travaux publics. Cela a provoqué une certaine duplication des documents de base qui doivent être produits à la fois au ministère des Approvisionnements et Services et au ministère concerné. Il faut donc essayer de concilier les méthodes de chaque ministère avec celles du ministère des Approvisionnements et Services. Les ministères enregistrent les coûts salariaux à partir des rôles de paie du ministère des Approvisionnements et Services, mais il n'existe aucun contrôle permettant d'assurer que les mêmes entrées sont faites dans ces deux systèmes. Des erreurs se produisent donc, du fait de la codification, qui peuvent être corrigées, et le sont très souvent, au cours du mois où elles se sont produites, par le ministère en question. Elles peuvent n'être toutefois prises en considération par le ministère des Approvisionnements et Services que pendant une période de comptabilité ultérieure. Le troisième problème est que des entrées sont faites par les ministères et par le ministère des Approvisionnements et Services pendant des périodes de comptabilité différentes.

La diapositive que vous voyez actuellement indique l'augmentation du nombre de chèques pendant une période donnée, pour arriver à 1,4 million de chèques en 1976, ce qui n'est qu'une prévision. Veuillez m'excuser, il s'agit de 140 millions. En fait, les dossiers enregistrent le nombre de chèques produits alors que le système comptable enregistre beaucoup plus d'information. La date à laquelle les ministères doivent transmettre les informations à Ottawa, pour inclusion dans le système de comptabilisation de fin de mois, varie en fonction des délais de traitement qui sont fixés par le Bureau central de la paie entre le vingtième et le dernier jour du mois.

Les ministères ne sont cependant pas sans reproche, puisqu'ils attendent parfois la fin de la période pour transmettre une grande partie de leurs données. Ceci implique d'ailleurs l'utilisation d'un code très complexe, de 13 à 25 chiffres. Du fait de cette uniformité, le ministère des Approvisionnements et Services doit d'abord répondre aux besoins de l'agence centrale et, ensuite à ceux du ministère. Du fait de la complexité du système de codification, les erreurs ne sont pas toujours décelées rapidement et je dois préciser que les données d'entrées ne proviennent pas toutes des ministères. Par exemple, comme le montre cette diapositive, les rôles de paie et des paiements supplémentaires augmentent rapidement. La multiplicité des dates de transmission des données et la diversité des sources d'information réduisent l'utilité des données comptables produites pour le ministère.

Du fait des périodes de pointe, à la fin de chaque mois, le ministère des Approvisionnements et Services a de plus en plus de mal à respecter les délais de distribution des rapports. En outre, le manque d'uniformité et la complexité de la codification créent des difficultés dans la validation des données d'entrées au bureau d'enregistrement du ministère des Approvisionnements et Services et augmentent donc les possibilités d'erreurs, lesquelles ne sont généralement pas décelées avant la production du rapport.

[Text]

[Interpretation]

• 1135

In the processing and development of the report, the transmission—that is the sending of the information from the cheque-issuing centre to Ottawa—is limited in transferring data between regional computers and the central computer. The system is batch oriented, that is, things are collected and sent in groups. Batches with errors are withheld from processing. Computer file storage is sequential, and thus the following month's data cannot be input until the current month's is closed. There is limited provision for random, or selected, reference to the information. The double-entry bookkeeping concept is not in use, as in private enterprise, and therefore offsetting balances to balance central accounts for Canada are developed, rather than produced as a means of the offsetting entry of a debit or a credit.

The consequence of this is that the transmission of information from the field in Ottawa is tightly scheduled, the facilities are inadequate to provide two-way transmission, and the fast error correct of errors identified is precluded. Sequential processing of information, combined with the batch correction procedures, hampers the timeliness and accuracy of the reporting output.

Unfortunately, these are not coming out as well as they do in a close area, but this is a test of a report selected at random from DSS information sent out. Across the top it identifies the code and the description of the particular program, the year-to-date budget, the detailed transaction of year-to-date expense, the year-to-date variance, the dollar variance, commitments, year-to-date expense and commitment, annual balance and a free balance. It is a listing of expenditure. It is used by the central agency to satisfy some of its requirements and its calculations, and it is used by the department as a balancing factor. The departments, however, are unable to use this particular information to identify in their activity the quantitative information as well as the qualitative or dollar information.

Again, an example here taken from a department is an approach to provide a qualitative and quantitative analysis in relation to a particular project. It indicates the utilized man-years and dollars, the special charges, both with regard to planned and with regard to actual. This goes on further to supplement a rather detailed planning exercise, which indicates the information by months and the accumulation of man-years and dollars by month throughout the specific project. It gives, on a monthly basis, a status summary. The examples were not selected to identify that everything was good or everything was bad, but rather to identify that the DSS system relates to dollars, the departmental or user requirement is more related to the project needs.

The current status, therefore, of the reports: they are often developed by the departmental chief financial officer in discussion with DSS. There seems to be—and we have checked this—limited discussion with the actual user of

Pour ce qui est de la préparation et de la mise au point du rapport, la transmission des données à partir du centre d'émission des chèques à Ottawa est limitée pour ce qui est du transfert des données entre les ordinateurs régionaux et l'ordinateur central. Le système est basé sur des lots, c'est-à-dire que les données sont recueillies et renvoyées en lots. Les lots comportant des erreurs ne sont pas traités. Le système de mise en mémoire des données dans l'ordinateur est séquentiel et, par conséquent, les données du mois suivant ne peuvent être insérées dans l'ordinateur avant que le mois en cours ne soit terminé. On fait très peu de sélection ou d'analyse aléatoire étendues. La comptabilité en partie double n'est pas utilisée comme dans l'entreprise privée; par conséquent, on élabore pour les comptes centraux, un solde compensateur global au lieu d'inscrire côte à côte débits et crédits qui s'annulent.

Conséquemment, la transmission de l'information à partir des centres régionaux vers Ottawa se fait suivant un calendrier très serré, puisque les installations ne sont pas suffisantes pour offrir une transmission dans les deux sens, et la correction rapide des erreurs identifiées est impossible. En effet, le traitement séquentiel de l'information, combiné aux procédures de correction par lots d'erreurs, nuit à l'exactitude avec laquelle on essaie de régler les comptes rendus et la sortie des données.

Malheureusement, les données produites ne sont pas aussi bonnes qu'elles peuvent l'être dans une région proche, mais il s'agit ici d'un essai concernant un rapport choisi au hasard à partir de l'information que le MAS a envoyé. En haut, vous avez le code de la description du programme particulier, le budget annuel à ce jour, la transaction détaillée des dépenses annuelles à ce jour, la variation annuelle à ce jour, la variation en dollars, les engagements, les dépenses et engagements à ce jour, le solde annuel et le solde disponible. Il s'agit donc d'une liste de dépenses utilisée par l'organisme central dans le but de répondre à certaines de ses exigences et de ses calculs; elle est aussi utilisée par le ministère pour calculer le solde de leurs comptes. Malheureusement, les ministères sont incapables d'utiliser cette information particulière pour identifier, dans leurs activités, toute l'information quantitative ainsi que l'information qualitative ou l'information budgétaire.

Encore une fois, voici un exemple pris d'un ministère: il s'agit de la façon de prévoir une analyse qualitative et quantitative pour un projet particulier. On y voit les années-hommes et les sommes utilisées, les frais spéciaux, c'est-à-dire à la fois les frais prévus et les frais courants. Ensuite, on trouve l'explication d'une planification détaillée qui donne toute l'information par mois, l'accumulation des années-hommes et des sommes par mois, pendant toute la durée du projet en question. On a également, pour chaque mois, un résumé. Les exemples n'ont pas été choisis en vue de montrer que le système est bon ou entièrement à rejeter, mais plutôt pour montrer que le système du MAS est conçu en fonction des budgets, alors que celui qu'utilisent les ministères ou les autres organismes est conçu plutôt en fonction des besoins de chaque projet en particulier.

Qu'en est-il donc des rapports, à ce jour? Ils sont souvent mis au point par le responsable en chef des finances dans les ministères, après des discussions avec le MAS. Il semble qu'il y ait peu de rapport entre ce responsable et l'utilisa-

## [Texte]

the information. There are long listings of transactions. Here is a copy of just one department's report for one month: a large quantity of financial information—receipts, expenditure, plus summaries. Reports often contain transactions from at least two accounting periods and, therefore, the user finds it very difficult to balance back to what he actually spent and what he did in any one accounting period. The central agency's information system does not provide comparisons with the annual estimates, nor much information on nonbudgetary items.

The consequences are that, although reviewed with the department, reports rarely provide comprehensive financial data related to the costs of service, comparisons with budget information are invalid because of difficulties of ensuring that actual and budgeted costs cover the same period.

Report accuracy. Errors corrected by departments in one period can be input in a different period. Not all general entries are included in the required reporting period.

Timeliness. Most reports are sent to departments' head offices for transmittal to responsibility managers or users and arrive at the responsibility centre the last third of the month following.

In the Auditor General's Report at Chapter 5, paragraph 5-15 through 18, some alternatives have been identified and these alternatives are: one, departments with their own accounting and data processing capabilities should provide their own financial information, supply DSS with cheque issue data, supply DSS with all the financial and statistical information required for central accounts; two, the Receiver General could delegate cheque preparation to those with accounting and processing capability and who demonstrate they can provide good internal controls over the disbursement function; the second one is very important if the cheque delegation is being given to the department; three, utilize the regional Services offices to prepare departmental management information and this, of course, necessitates greater and improved transmission facilities to and from Ottawa, more emphasis on delegating input at the point of entry; four, redesign the existing system as recommended in a study done in October 1974 to improve content, improve timeliness and improve accuracy, to enhance the flexibility of the reporting system, for example to include requirements as outlined in the Study of the Accounts of Canada and broaden the classification of expenditure capabilities and provide for program budgeting, asset and liability analysis, cash analysis and accrual accounting.

## [Interprétation]

teur de l'information. En outre, on a de longues listes de transactions. Voici un exemple d'un rapport produit par un ministère pour un mois: vous y trouvez une grande quantité de données financières, soit des recettes, des dépenses ainsi que des résumés. Ces rapports contiennent très souvent des transactions provenant de deux périodes de comptabilité, ce qui rend la tâche de l'utilisateur très difficile s'il veut essayer de retrouver les sommes qu'il a effectivement dépensées et les transactions qu'il a effectuées pendant une seule période de comptabilité. Le système d'information de l'organisme central ne compare pas ces données avec les prévisions annuelles, et ne donne pas non plus beaucoup d'information sur des postes de dépenses non budgétaires.

Par conséquent, bien qu'ils soient révisés par le ministère en question, les rapports offrent rarement des données financières complètes portant sur les coûts des services, et les comparaisons faites avec l'information budgétaire ne sont pas valables, parce qu'il est difficile de s'assurer que les coûts courants et prévus couvrent la même période.

Passons maintenant à l'exactitude des rapports. Les erreurs corrigées par les ministères pour une période donnée peuvent être mises en mémoire dans l'ordinateur pour une période différente. Ce ne sont pas toutes les entrées générales qui sont incluses dans la période de compte rendu en question.

Passons maintenant à la rédaction en temps voulu des rapports. La plupart d'entre eux sont envoyés aux responsables des ministères pour qu'ils soient retransmis aux administrateurs et aux utilisateurs en charge; ils arrivent par conséquent au centre responsable des données au cours du dernier tiers du mois qui suit.

Au chapitre 5 du Rapport de l'Auditeur général, du paragraphe 5-15 au paragraphe 18, on a proposé certaines mesures: d'abord, que les ministères ayant leurs propres systèmes comptables et de traitement des données, préparent toutes leurs propres informations financières, fournissent au MAS les données pour la préparation des chèques et tous les autres renseignements d'ordre financier et statistique nécessaires à l'établissement des comptes centraux; deuxièmement, que le Receveur général délègue ses responsabilités de préparation des chèques aux ministères dotés de systèmes comptables et de traitement des données et qui démontrent qu'ils peuvent assurer des contrôles internes suffisants sur les décaissements; le deuxième facteur est très important, surtout si la responsabilité d'émission des chèques est donnée au ministère; troisièmement, on propose d'utiliser les bureaux de service régionaux pour préparer les données de gestion des ministères; ceci, bien sûr, exigerait un plus vaste emploi des communications vers Ottawa et à partir d'Ottawa, puis que l'on mette l'accent sur la transmission des données à leur point de réception; quatrièmement, il faudrait reconcevoir le système actuel, comme l'a recommandé une étude d'octobre 1974, en vue d'améliorer le contenu, l'exactitude et la rapidité des rapports, d'augmenter la flexibilité du système des rapports en vue d'y inclure les exigences soulignées dans l'étude des comptes du Canada, et en vue d'agrandir la classification des possibilités de dépenses, puis de prévoir un budget pour les programmes, une analyse de l'actif et du passif, une analyse de caisse ainsi qu'une comptabilité d'exercice.

## [Text]

In one to three above DSS could continue, and perhaps should continue, to provide an accounting service to those departments and agencies who do not wish to establish their own system.

In summary, each alternative maintains the responsibilities of the Receiver General with regard to—and this is important—operation of the Consolidated Revenue Fund, provision of daily analyses to central agencies of receipts, disbursements and other transactions affecting the Consolidated Revenue Fund, provision of a daily analysis of foreign cheques, cheque redemption etc. to the Bank of Canada, data to departments with regard to balances of departmental appropriations and other central accounts, provisions of monthly *Gazette* statements and provision of expenditure analyses by economic and other classifications.

There are benefits and disadvantages of decentralization. The benefits: departmental and central agency reporting could be accelerated because more than one computer would summarize the information thus problems associated with sequential aggregations could and should be eliminated; elements of cash and reporting control with the use of the Consolidated Revenue Fund would be preserved; errors would be detected and corrected more quickly because decentralization would permit validation at point of entry; implementation of operational performance measurement systems in departments on an integrated basis with their financial accounts would be facilitated.

The disadvantages: DSS could have less control over quality and timing of departmental input but this could also improve since departments and agencies would establish their own processing criteria in line with their own management needs; the second disadvantage is that the cost of personnel and computer processing could increase but may be questionable in view of current duplication.

The recommendation of the study therefore, and because we had so much difficulty in trying to determine the approach best suited, is that a study should be undertaken to determine the most appropriate method of achieving timely and accurate financial reports for departments and agencies.

I would now like to cover payroll systems and this is exactly the same slide you saw earlier except that at the bottom you will see that payroll information is now being put into the Central Data Bank. There are 300,000 salaried and hourly paid public servants and this includes the nonuniformed members of Canada's armed forces and the nonuniformed members of the RCMP.

Payroll expenditures which are a large part of the federal budget, account for about 18 per cent of that budget and are large recurring expenditures. There is a financial management prerequisite in the payroll systems that they must provide for prompt and efficient preparation of payroll cheques while insuring accuracy of payroll information, providing safeguards against fraud or misuse of funds, controlling expenditure within budgetary provisions.

## [Interpretation]

Pour ce qui est des propositions 1 à 3, le MAS devrait continuer à offrir un service de comptabilité aux ministères et organismes qui ne désirent pas établir leurs propres systèmes.

Bref, chaque mesure maintient les responsabilités du Receveur général en tout ce qui concerne l'administration du Fonds du revenu consolidé, la transmission quotidienne aux organismes centraux des analyses des entrées et des sorties des fonds et des autres transactions intéressant le Fonds du revenu consolidé, la transmission quotidienne de l'analyse des chèques en devises étrangères, de la compensation de chèques, à la Banque du Canada, ainsi que la transmission aux ministères des états de soldes de leurs crédits et autre comptes de contrôle, établissant des états mensuels qui apparaissent dans la *Gazette* du Canada et, enfin, la transmission des analyses de dépenses, par classes économiques et autres classes.

La décentralisation offre des avantages, mais aussi des inconvénients. En voici les avantages: l'établissement des rapports des ministères et des organismes centraux serait accéléré parce que plus d'un ordinateur serait mis à contribution pour récapituler les données, ce qui éliminerait les problèmes liés au groupement séquentiel des données; le contrôle des liquidités et des rapports y afférent au moyen de pièces comptables du Fonds du revenu consolidé, serait maintenu; les erreurs seraient décelées et corrigées plus rapidement, parce que le traitement décentralisé des données permettrait de contrôler la validité des données dès leur introduction dans le système de traitement; et la mise sur pied des SMRE dans les ministères sur une base qui s'intégrerait aux comptes financiers serait facilitée.

En voici maintenant les désavantages: le MAS aurait moins de contrôle sur la qualité et la date de transmission des données provenant des ministères. Néanmoins, il pourrait y avoir amélioration à ces égards, puisque les ministères et les organismes devraient établir des normes applicables à leurs propres systèmes et méthodes de traitement; deuxièmement, les dépenses afférentes à la rémunération du personnel et au traitement informatique risqueraient d'augmenter, mais cela n'est pas sûr, étant donné le double emploi actuel.

L'étude recommande ceci; parce qu'il a été si difficile d'essayer de déterminer quelle était la meilleure méthode, il faudrait entreprendre une autre étude aux fins de découvrir le meilleur moyen de produire des rapports financiers exacts et présentés en temps voulu pour les ministères et les organismes.

Je passe maintenant au système de paye: vous retrouvez la même diapositive que vous avez déjà vue, à la différence que, au bas vous remarquerez que toutes les données concernant la paye sont versées à la Banque des données centrales. Le système de paye du MAS verse une rémunération à 300,000 fonctionnaires et employés à l'heure, y compris le personnel civil de la Gendarmerie royale et des Forces armées du Canada.

Les charges salariales de l'État fédéral représentent une dépense périodique considérable et interviennent pour 18 p. 100 dans le budget fédéral. Pour ce qui est de la gestion financière, il est nécessaire que les services de paye établissent les chèques avec promptitude et efficacité tout en s'assurant que les données salariales sont exactes, en prenant les mesures nécessaires pour prévenir les fraudes et le mésusage de fonds et en veillant à ce que les dépenses n'excèdent pas les prévisions budgétaires.

## [Texte]

Work began in 1969 on a revised system to replace the current regional and central pay systems to meet the expressed requirement for employee classification and personnel information to assist in collective bargaining. The pilot project on this system was initiated in 1974 and was stopped in 1975. Between 1969 and 1975 there were few improvements in the system because of the revision and, therefore, the problems, encountered in 1969, are being encountered today.

Just to emphasize the delays or the processing requirements, I would like quickly to go over the processing cycle.

## • 1145

Payroll cheque processing begins on payday minus 15 days. Payroll cheques are ready on payday minus 11 days. Additional time, then, is required to initiate payroll data either within the employee's department or within DSS and to process and record changes. Changes are necessitated when there is a new employee, an employee leaves, an employee changes department and an employee changes branch.

Delay, between initiation of employee-status change and reflection of this change in his pay, may exceed 30 days. This is a factor contributing to the fact that broad payroll costs are not included in financial reports on a timely basis. We believe the processing times could be, and should be, reduced.

Regarding concerns and payroll information form; that is a form that is used for recording of information and it is one form that attends to all other factors in adding to, and in deleting from, the pay registry with the exception of overtime adjustments. The form is complex, considerable training is required in its completion and the error factor is high. About 40 per cent of the DSS clerical staff, associated with the pay function, are involved in transcription of information from this form. The information is received from departments before entry is made into the central computing system.

Regarding responsibility for pay adjustments, first, Departmental personnel staff often transfer the responsibility, for pay adjustments, to the DSS pay centre. This reflects a failure to exercise a departmental responsibility. Secondly, current procedures centralize control of payroll information within DSS and departments are not fulfilling their responsibility to control payroll data. They process, but look to DSS to comment and, then, to process finally.

On reaction to the financial management requirement, the payroll system is too slow to react to changes in employee-status, such as classification, pay and addition to, or deletion from, the payroll register. It does not satisfy the requirements for cost allocation.

The recommendation of the Auditor General's review, therefore, is that a study should be undertaken to determine how departments could better prepare and control payroll documentation up to the point of submission to a central or regional pay office of the Department of Supply and Services. These offices are responsible only for cheque

## [Interprétation]

En 1969, on a entrepris d'élaborer un système de paye modifié devant remplacer les systèmes central et régionaux pour répondre à une demande expresse d'analyses détaillées des données sur la classification du personnel et satisfaisant aux besoins de renseignements sur le personnel aux fins de négociations collectives. Le projet-témoin a été mis sur pied en 1974, puis arrêté en 1975. Entre 1969 et 1975, peu d'améliorations importantes ont été apportées au système, par suite des travaux de révision; par conséquent, les problèmes rencontrés en 1969 se retrouvent aujourd'hui.

Pour expliquer quel est le calendrier du traitement et de l'expédition des chèques, j'aimerais vous décrire rapidement le cycle de traitement.

L'établissement des chèques commence 15 jours avant la date de paye. Les chèques sont prêts 11 jours avant la date de paye. Il faut prévoir un certain temps additionnel pour que le ministère de l'employé établisse les données sur le personnel et pour que le MAS puisse traiter et enregistrer les modifications. Ces délais sont nécessaires lorsqu'un nouvel employé arrive, lorsqu'un employé quitte la Fonction publique, change de ministère ou change de direction.

Entre le moment où l'on commence à modifier les données salariales d'un employé et celui où ces modifications se traduisent sur son chèque, il peut s'écouler plus de 30 jours. Ces retards expliquent le fait que les dépenses ne figurent pas à temps dans les rapports financiers. Nous sommes convaincus que les délais nécessités par le traitement peuvent être réduits.

Passons maintenant à la formule des renseignements servant au système de paye; on utilise une formule qui renferme une vaste gamme d'informations, et sauf les rajustements pour le temps supplémentaire, elle fournit tous les autres renseignements nécessaires pour ajouter des écritures au registre de paye ou en retrancher. La formule est complexe, et les employés qui la remplissent doivent suivre une formation assez poussée; néanmoins, le facteur des erreurs reste grand. Environ 40 p. 100 des commis aux écritures du MAS dont le travail se rattache au service de la paye, ont pour tâche de transcrire l'information reçue des ministères avant qu'elle soit introduite dans l'ordinateur central.

Pour ce qui est de la responsabilité des rajustements concernant la paye, le personnel ministériel laisse souvent au bureau du MAS le soin de se prononcer au sujet des rajustements de salaire. Les ministères ne s'acquittent donc pas de leur responsabilité de contrôler. Ensuite, le système actuel centralise au MAS le contrôle de toute l'information sur la paye, du fait que les ministères ne s'acquittent pas de leur responsabilité de contrôler le salaire de leurs employés. Ils fournissent les renseignements nécessaires, mais laissent au MAS le soin de se prononcer et de traiter l'information.

Pour ce qui est des exigences concernant l'administration financière, le système actuel est trop lent à réagir aux changements de statut d'un employé, notamment sa classification, sa paye, son inclusion dans le registre de paye ou son exclusion de cette liste. Le système ne fournit pas non plus toutes les données sur les coûts.

Le rapport de l'Auditeur général recommande donc qu'une étude soit entreprise pour préciser la manière dont les ministères pourraient mieux préparer et contrôler leurs documents de paye, jusqu'au moment de les transmettre à des bureaux de paye, central ou régionaux, du ministère des Approvisionnements et Services. Ces

[Text]

preparation and the systems and procedures necessary to process the payroll, to make the required withholdings and to provide essential information to central agencies.

Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Grosset. Now we will hold our questions until Mr. Lafferty makes his report and, then, in the time remaining, we will entertain questions. Mr. Lafferty.

**Mr. Lafferty:** Thank you, Mr. Chairman. I will try to be three or four minutes and to keep it very short.

I believe that the members have in front of them six exhibits numbered A to F on Chapters VI and VII. I will flip through these exhibits quickly.

Turning first to Exhibit A, I would like to point out two concepts of control which are not being observed in the departments. The first is the segregation of duties and there is a fundamental principle, that an auditing student learns within his first week, that you segregate duties down into the clerical level. The broad concept is that there should be careful segregation of duties so that, without unnecessary duplication of effort, one staff member, one element of a system, maintains an effective independent control upon the integrity and accuracy of another. It is this fundamental concept of one clerk, or one element of a system, balancing with another that does not exist in most of the cycles.

I list here the words: it does not exist in the expenditure cycle at two levels.

It does not exist at the clerical level, where there is a lot of repetitive checking, but the checks are not designed that one compliments the other.

It also does not exist in the signing of documents. Cheque requisitions, in many departments, are signed by one official who has, virtually, an unlimited spending authority, to spend the money and approve his own requisitions and this directly contravenes Treasury Board policy.

Mr. Meyers pointed out, on payrolls, how the personnel people have exclusive control of payrolls, without that independent check, of the financial group. In most cases, that is not involved in the other aspects of payroll.

Revenue and accounts receivable; almost without exception the person or group of people involved in billing members of the public for government services and keeping the records of accounts receivable are the same people. Any errors in their billings—if a taxpayer, so to speak, is hostile and a government service employee is afraid of him, he is keeping the records, he can delete the account and there is no independent control there at all.

**Mr. Leblanc (Laurier):** There might be a conflict of interest there.

[Interpretation]

bureaux ne sont chargés que de la préparation des chèques et de l'application de systèmes et méthodes requis pour traiter les données de paye, et, par conséquent, il faudrait faire les retenues appropriées et fournir aux organismes centraux les renseignements nécessaires.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Grossett. M. Lafferty fera d'abord son rapport, puis nous poserons des questions si le temps nous le permet. Monsieur Lafferty.

**M. Lafferty:** Merci, monsieur le président. J'essaierai de tout dire en trois ou quatre minutes.

Je pense que les membres du Comité ont reçu les six éléments marqués de A à F portant sur les chapitres VI et VII. Je les passerai en revue rapidement.

D'abord, le document A: j'aimerais souligner deux concepts de contrôle, concepts que n'utilisent pas les ministères. Le premier, c'est celui de la séparation des tâches; il est un principe fondamental que tout étudiant en vérification des comptes apprend dès sa première semaine de cours: il faut séparer les tâches jusqu'au niveau des commis aux écritures. Le concept, dans son ensemble, veut qu'il y ait séparation détaillée des tâches de sorte que, sans qu'il y ait double emploi des efforts, un membre du personnel, c'est-à-dire un élément du système, effectue un contrôle indépendant et efficace de l'intégrité de l'exactitude d'un autre membre. Il s'agit d'un concept fondamental suivant lequel un commis, c'est-à-dire un élément du système, est un équilibre avec un autre élément qui n'existe pas dans la plupart des cycles.

Je relis: il n'existe pas dans le cycle des dépenses à deux niveaux.

Il n'existe pas au niveau des employés de bureau, où il y a beaucoup de contrôles répétitifs, mais ces vérifications n'ont pas pour but de se compléter les unes les autres.

Ce concept n'existe pas non plus lors de la signature des documents. Dans plusieurs ministères, les demandes de chèques sont signées par un fonctionnaire qui a le pouvoir virtuellement illimité de dépenser tout l'argent qu'il désire et d'approuver ses propres demandes, ce qui entre directement en contradiction avec la politique du Conseil du Trésor.

M. Meyers a souligné tout à l'heure que, pour les systèmes de paye, les fonctionnaires du personnel ont un contrôle exclusif sur la paye, sans avoir à se soumettre à une vérification indépendante de la part du groupe financier. Dans la plupart des cas, c'est un aspect qui ne se retrouve pas dans les autres éléments du service de paye.

Revenu et comptes à recevoir: presque tous ceux qui sont responsables de la facturation des services gouvernementaux et de la tenue des livres font partie d'un seul et même groupe. Si un contribuable se montrait hostile et s'il intimidait un fonctionnaire, ce dernier pourrait très bien radier la dette car c'est lui qui tient les livres et il n'existe pas d'autre contrôle.

**M. LeBlanc (Laurier):** Il peut même surgir un conflit d'intérêts.

[Texte]

• 1050

**Mr. Lafferty:** Yes. The same thing is true on inventories. Generally inventories are the function of material management people within government. They keep their own records; the financial people are not involved at all in most cases and they adjust their records where there are deficiencies, this type of thing.

The second general concept of control which is not in place is that normally you should establish controls as early as you can at the beginning of the system and then keep that control running through the system. At the early stages it may be sequentially numbered documents and your accounts have a numerical sequence. As you get further into the system you probably have an accounting control: the document is in the accounting record, it is part of a total and you cannot lose it; that control is missing.

The next exhibit is an illustration of the expenditure system just to bring out some of these points. I could have done the same type of illustration on payroll or on revenues or on inventories. On the left hand side of the page I have broken the expenditure system into 11 main steps. On the right hand side I have listed a lot of common weaknesses that are widespread. I do not propose to go through these weaknesses, they all become quite technical, but I want you to notice that there are weaknesses at all stages of the entire system.

Then I would like to zero in on step 4 where the cheque requisition is initiated. The cheque requisition is honoured by the Department of Supply and Services the same way as a bank honours a cheque: if there is a signature at the bottom of the cheque requisition, Supply and Services will pay it. Therefore it is almost a negotiable instrument. Generally a cheque requisition is written up in a responsibility centre out in the field, wherever it is; It is signed by the responsibility centre manager. It has major differences from a cheque: the amount of the cheque is written in in digits. There is no alphabetical description of \$100, it is just the digits; therefore, it is very easy to change.

There is no control on the document at that time. It will pass through the hands of several people. I have here step 5, called "central pre-audit" and the other, step 6, called "payment authority" but in different departments it will pass through the hands of messengers, secretaries and accounting clerks, different groups of people until you hit step 7 where there is a batch control and allotment control. At that point in time cheque requisitions from all over the country are put into a batch; they are then controlled. There is a total dollar value of what is in there.

The point I want to illustrate here is that the batch control will be tied to step 9 where they confirm the batch control with the cheques issued by Supply and Services so input equals output in step 9. But between step 4 and step 7, there is no control and that is a basic concept. In private enterprise you very, very rarely get the president or the responsibility centre manager signing cheques that had not run through a whole accounting system; even the president that signs the cheque could not change the amount—it has been through all his clerical staff and it is in the accounts—and if he forged the cheque or changed the amount it would become readily apparent to everybody else operating within the system. In government the system generally works in reverse. You get the authorities

[Interprétation]

**M. Lafferty:** Très juste. Il en va de même pour les inventaires. Ce sont les responsables de la gestion du matériel qui effectuent les inventaires gouvernementaux. Ils tiennent leurs propres livres et les agents financiers n'interviennent en rien. Ils peuvent ajuster leurs livres pour combler les lacunes etc.

Deuxièmement, il faudrait pouvoir mettre en place des mécanismes de contrôle, très tôt, et les maintenir tout au cours du processus. Au départ, il pourrait s'agir de numéroter les documents dans un certain ordre et de faire de même pour les comptes. Plus tard, on pourrait mettre en place un mécanisme de contrôle comptable; les documents constitueraient des dossiers comptables et feraient partie d'un tout indissoluble. Ce genre de contrôle n'existe pas pour l'instant.

Vous trouverez ensuite un tableau d'un système des dépenses qui met en lumière ce que je viens de dire. J'aurais pu préparer le même genre de tableau pour ce qui est de la paye, des revenus ou des inventaires. À la page 1, à gauche, le mécanisme des dépenses est divisé en 11 étapes principales. À droite, j'ai relevé plusieurs des faiblesses les plus répandues. Ces dernières sont parfois très techniques et je n'ai pas l'intention de m'y arrêter, mais j'aimerais vous faire remarquer que le système comporte des faiblesses à toutes ses étapes.

J'aimerais cependant m'étendre un peu plus longuement sur la quatrième étape qui porte sur la demande de chèque. La demande de chèque est considérée par le ministère des Approvisionnement et Services de la même façon qu'un chèque est considéré par une banque: si la demande comporte une signature au bas, le Ministère versera le montant demandé. Il s'agit presque d'un titre négociable. La plupart du temps, ces demandes émanent d'un responsable quelque part sur place et c'est l'administrateur du service qui les signe. À la différence des chèques, le montant est indiqué en chiffres seulement, chiffre que l'on peut facilement modifier.

À ce moment-là, il n'existe aucun contrôle. Le document en question passera entre les mains de plusieurs personnes. En cinquième lieu, il y a une pré-vérification centrale et en sixième lieu s'effectue le paiement. Mais, dans les divers ministères, le document sera passé des messagers aux secrétaires et aux commis à la comptabilité, bref, par divers groupes de personnes jusqu'à ce que nous atteignons la septième étape où aura lieu un contrôle d'ensemble et un contrôle d'affectation. Ce n'est qu'à ce moment-là que les demandes de chèques provenant de tous les endroits au pays sont mises ensemble et on procède à un contrôle. C'est alors qu'on effectue un calcul pour déterminer la valeur monétaire totale.

J'essaie de faire comprendre ici que le contrôle n'est effectué qu'à la neuvième étape alors qu'on compare le montant total des demandes et le montant total des chèques émis par le ministère des Approvisionnement et Services. Néanmoins, entre la quatrième et la septième étape, on n'effectue aucun contrôle alors que ce sont des étapes fondamentales. Il est très rare dans l'entreprise privée, qu'un président ou le responsable d'un centre de responsabilités signe des chèques qui n'ont pas suivi la filière de tout le système de comptabilité. Même le président signe un chèque ne pourrait en changer le montant, car ce chèque a suivi tout le processus comptable et s'il arrivait que le président essaie de le falsifier, tous ceux qui participent au processus s'en rendraient compte immédia-

[Text]

early in the game. You have an authorized document floating through the department through many hands, maybe 12 or 15 individuals, and then you get control on it very late in the game.

On Exhibit C I just want to talk about the effect of the weaknesses and I quote from our report:

These fundamental weaknesses result in incomplete or inaccurate financial information and in inadequate protection against fraud and error.

• 1155

The first point that I want to make is that it is a very loose pipeline of documents coming into this system. There is no clear cutoffs and therefore your accounting records do not have clear dates, what is in the system and what is not in the system, and budgetary control becomes very difficult. For a department that wants to understand what is in its financial reports generally its biggest job is to identify what transactions made it to the report and what did not before it starts any management control.

The other question is:

Unidentified fraud and error could be significant

As Mr. Macdonell pointed out, there are sufficient weaknesses and the use of financial reports generally are of such low priority that errors would go undetected and there is a significant number of errors that are detected. We do not know which ones are not detected.

The last thing I would like to say is that it is a very costly, inefficient and ineffective process that involves so many people, all doing repetitive checks, very often without a clearly defined purpose of what it is that they are checking. There are a lot of accounts payable clerks here in Ottawa that you get the impression that they are staring at the documents and you ask them, "What is that you are checking?" because they do not have the source documents. The responsibility centre is 3,000 miles away. They do not know if it is a valid transaction. They do not know if it has been charged to a valid account, et cetera. Generally they are checking to see that all the forms have been completed properly.

The reason that the situation is this way, as we say the fundamentals should be understood by everybody with accounting qualifications and they have been written up in the Treasury Board guidelines quite clearly. But departments have been very slow in responding even to explicit directions from the Treasury Board.

We have documented a few reasons here. One is that generally financial officers in their position description have very little relating to financial control. It is usually resource-allocation-type generalities that they are directly concerned with and the same with operating managers who do have signing authority. For example, very few people with signing authority have that authority recognized in their position description, just what goes with that authority, what their responsibility is.

[Interpretation]

tement. Dans le gouvernement, c'est tout le contraire. Les autorisations sont données dès le départ. Il se trouve donc des documents approuvés qui circulent dans le Ministère d'une main à l'autre et auxquels 12 ou 15 personnes ont accès. Ce n'est qu'après qu'on effectue un contrôle, très longtemps après le début du processus.

Au sujet du Tableau C, je m'apesantirai sur les conséquences de ces faiblesses et je vous citerai un paragraphe de notre rapport:

Ces faiblesses donnent lieu à une information incomplète ou inexacte, et à un manque de protection contre les fraudes et les erreurs.

J'aimerais bien souligner ici que le flot de documents qui sont introduits au cours du processus est bien mal endigué. On ne sait pas exactement où se situent le début et la fin et les dossiers comptables n'indiquent pas de dates précises; on ne sait pas exactement quels sont les documents en circulation et quels sont ceux qui ne le sont pas et tout contrôle budgétaire donc devient presque impossible. Pour un ministère qui veut comprendre ce que contiennent ces rapports financiers, la tâche la plus difficile consiste à identifier quelles sont les transactions en cause, et cette tâche doit précéder toute tentative de contrôle gestionnaire.

Autre chose:

Il se peut que les fraudes et les erreurs passant inaperçues soient importantes.

M. Macdonell l'a dit, les faiblesses sont nombreuses et il est si rare qu'on ait recours aux rapports financiers que de nombreuses erreurs peuvent passer complètement inaperçues. Nous ne savons pas quelles sont celles qui ne sont pas repérées.

En dernier lieu, je vous ferai remarquer que ce processus revient cher, qu'il est inefficent et inefficace et qu'il met en cause trop de gens, tous effectuant des vérifications répétitives sans avoir une idée très claire du but visé, de ce qu'ils sont censés vérifier. Il y a beaucoup de commis qui à Ottawa s'occupent des comptes à recevoir et on a parfois l'impression qu'ils ne font que regarder les documents et qu'on pourrait leur demander: «Mais que vérifiez-vous donc?» Ils ne sauraient répondre, car ils ne possèdent pas les documents de départ. Le centre de responsabilité est situé à 3,000 milles d'eux. Comment peuvent-ils savoir s'il s'agit d'une transaction valable. Comment peuvent-ils savoir si le montant est imputé à un compte valable etc. En général, il ne font que vérifier si tous les formulaires ont été remplis.

Des éléments fondamentaux devraient être compris de tous ceux qui s'occupent de comptabilité; il suffit de consulter les lignes directrices préparées par le Conseil du Trésor. Mais les ministères sont très lents à se conformer aux lignes directrices explicites formulées par le Conseil du Trésor.

Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, en général les agents financiers n'ont que très peu de responsabilités relativement au contrôle financier. Leur description de tâches se limite à de vagues responsabilités relativement à l'affectation des ressources à laquelle ils ne sont pas mêlés directement et il en va de même pour ce qui est des gestionnaires qui ont l'autorisation de signer. Par exemple, parmi ceux qui ont l'autorisation de signer, il en est très peu qui détiennent cette autorisation en vertu de leur description de tâches et ils ne savent pas exactement ce

[Texte]

The other thing is that in the internal competition for funds, financial control has to compete with administrative and operations groups.

A third is a lack of training and the fourth is the sharing of responsibilities between Deputy Ministers, the Treasury Board and Supply and Services. This is a more complex problem but one of the things I would like to make is that Supply and Services have issued a lot of directives and regulations affecting the control of cheques but these regulations are directed to the flow rather than to the control, how to run something into the system in a proper format. They are not control-oriented instructions.

The last exhibit is a few comments on Internal Audit. Our concern here is that insufficient emphasis is given to financial audit and the one word that I would like to leave in your mind on that subject is inconsistency. You will find some departments making an honest effort towards internal audit. There are others making a very low effort with different qualities of people. Some departments have no internal audit. In some the internal audit is involved in a lot of systems-design work. In others internal audits are used purely for field work; they do not audit headquarters; they may not audit big grants and contributions programs; and they may not audit payroll costs. They are very restricted in scope. A lot of audit effort is directed towards operational auditing and program evaluation which are more appealing from the auditor's point of view, perhaps, than financial audit and carry more weight in the personnel classification system but really do not help the financial audit that much. In the reporting relationships and training there are problems.

On the last, Exhibit "F", we have listed our recommendations. But I do not think there is any need to dwell on them because, generally, they are consistent with existing Treasury Board policy. Our recommendations are somewhat technical.

• 1200

**Mr. Robinson:** I thought you were going to say because they probably would not be implemented, like the Glassco Report.

**Mr. Lafferty:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lafferty. Well, we have had a lot of criticisms and recommendations. I would remind the Committee that we will hear the reply of representatives from the Treasury Board and the Department of Supply and Services to these recommendations and criticisms on Thursday.

Before I open the meeting for brief questions I personally would like to slip in one to the Auditor General.

Since you are so critical about the financial controls, or lack of controls, in government departments, how can you, sir, assure the House of Commons that the public accounts and the financial statements of the government are accurate and reliable?

[Interprétation]

qu'implique cette autorisation et la responsabilité qui lui est assortie.

De plus, le contrôle financier, alors qu'il existe une concurrence interne pour l'obtention de fonds, se trouve tiraillé entre le groupe administratif et le groupe opérationnel.

Troisièmement, il y a un manque de compétence et quatreièmement, le partage des responsabilités entre les sous-ministres, le Conseil du Trésor et le ministère des Approvisionnement et Services n'est pas très clair. Ce dernier problème est complexe, mais je voudrais souligner ici que le ministère des Approvisionnements et Services a préparé nombre de directives et de règlements touchant le contrôle des chèques, mais c'est surtout le processus, l'acheminement, et non pas le contrôle, qui est visé car il s'attarde surtout à la façon dont le mécanisme est mis en branle. Il néglige de donner des instructions précises quant au contrôle.

J'aimerais en terminant, dire un mot sur la vérification interne. Nous voudrions voir cet aspect revalorisé et je voudrais bien souligner ici qu'on a tendance à être incohérent à cet égard. Il se trouve certains ministères qui font un effort méritoire à l'égard du contrôle interne. D'autres, par contre, le négligent à en juger d'après la compétence des gens qui s'en occupent. Et il en est certains qui n'en ont même pas. Dans certains ministères, la vérification interne est orientée vers la conception d'un système. Dans d'autres, les vérifications internes ne servent que dans les régions et le bureau central y échappe complètement. Il se peut parfois que l'on ne vérifie même pas les programmes importants de subventions et de contributions ou même le versement de la paie. C'est parfois très limité. Très souvent, on profite de la vérification interne pour vérifier les opérations et faire une évaluation des programmes, ce qui semble plus valable qu'une vérification financière proprement dite. Il se peut que cela soit plus profitable pour le système de classification du personnel mais l'aspect financier, lui en souffre. Par ailleurs, on éprouve certains problèmes lorsqu'il s'agit de former des gens à rendre des comptes.

Le document «F» contient nos recommandations sur lesquelles je n'ai pas besoin d'insister puisqu'elles sont généralement conformes à la politique actuelle du Conseil du Trésor. De plus, elles sont d'ordre plutôt technique.

**M. Robinson:** Je pensais que vous alliez dire que c'était parce qu'elles ne seraient pas appliquées comme le rapport Glassco.

**M. Lafferty:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Lafferty. Nous avons donc entendu beaucoup de critiques et de recommandations mais j'aimerais rappeler aux membres du Comité que nous entendrons la réponse, jeudi prochain, des représentants du Conseil du Trésor et du ministère des Approvisionnement et Services.

Avant de vous permettre de poser des questions, j'aimerais en glisser une rapidement à l'Auditeur général.

Puisque vous critiquez tant les systèmes de contrôle financier pu plutôt le manque de contrôle, dans les ministères du gouvernement, pouvez-vous nous assurer que les comptes publics et les états financiers du gouvernement sont exacts?

[Text]

**Mr. Macdonell:** I knew that question would come some day and I hoped it would not come today.

I suppose I could plead that there is such a word as "materiality" and hope to God that the things that may be going wrong are not material. But, frankly, sir, it is a matter of very grave concern, and that is the basic reason that we have made such a big shift in emphasis from transaction auditing to system auditing. I must apologize that some of this is fairly technical, but we feel very strongly about the fact that unless the systems are corrected the day may well come when I really cannot give a clear certificate on the Accounts of Canada. I hope it does not come.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, on that same point it seems to me that accountants always indicate, in so far as their scrutiny is concerned, that from the records that were provided they figure that proper procedures were followed and the accounts are correct. You know, this is the kind of innocuous statement that they always put on all their accounts.

**An hon. Member:** The lawyers did it first.

**Mr. Robinson:** Well, maybe they did. As a matter of fact, that is what they put on my legal accounts every year, too.

But it leaves something to be desired, and I think you are touching on it. But are we really coming to grips, with proper procedures, to see that there are not errors and omissions and deficiencies and so on in these systems?

**Mr. Macdonell:** Well, Mr. Chairman, I do sign the Accounts of Canada subject to the comments in my report to the House of Commons.

I would like to read to you one of the comments in this report.

However, until it has become evident through follow up and monitoring by my representatives that the measures applied by central and departmental management to correct the deficiencies in the financial and accounting controls have accomplished their purpose, I cannot be completely satisfied, as the Financial Administration Act requires, that the rules and procedures applied are sufficient to control adequately the accounts relating to the Consolidated Revenue Fund and to public property. Consequently, in accordance with the precepts of good auditing, I consider it my duty to increase our audit tests and monitoring activities materially in order to counteract, to some extent at least, the shortcomings in internal accounting and financial controls the study reveals.

Now, that is a qualification. But I am not satisfied that is the way we should do it. In other words, we just feel that to make a statement on the Accounts of Canada that in my opinion, subject to my report that is going to be issued three months later, is not good enough. We certainly have every intention, as soon as we can, of getting to the stage where we can include such qualifications in the accounts at the end of September, but we have not been able to do so yet. So there is a qualification that is quite serious right on page 5 of my main report to the House of Commons.

[Interpretation]

**M. Macdonell:** Je pensais bien que cette question me serait posée un jour, mais j'aurais préféré que ce ne soit pas aujourd'hui.

Espérons qu'il ne s'y trouve pas d'erreur grave. C'est une question extrêmement importante et c'est la raison pour laquelle nous avons adopté un système de vérification des systèmes pour remplacer l'ancien système de vérification des transactions. Je m'excuse d'employer ces termes très techniques, mais nous sommes persuadés que si ces systèmes ne sont pas corrigés, le jour viendra où nous ne pourrions plus répondre des Comptes du Canada. J'espère cependant que cette crainte ne se concrétisera pas.

**M. Robinson:** Monsieur le président, les comptable, nous ont pourtant toujours indiqué que les dossiers qu'ils avaient examinés indiquaient des comptes exacts et avaient fait l'objet des procédures adéquates. Cependant, c'est toujours ce que les comptables disent à propos de leurs comptes...

**Une voix:** Ce sont les avocats qui ont commencé.

**M. Robinson:** Peut-être.

Cependant, tout cela laisse à désirer et, puisque vous avez mis le doigt dessus, j'aimerais savoir si nous allons vraiment faire en sorte que les procédures adéquates soient véritablement suivies et que ces systèmes ne comportent pas autant d'erreurs et de lacunes.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'appose ma signature aux Comptes du Canada sous réserve des commentaires que je fais dans mon rapport à la Chambre des communes.

J'aimerais vous lire un de ces commentaires.

Toutefois, tant que mes représentants chargés du suivi en la matière ne me donnent pas l'assurance que les mesures prises par la direction des organismes centraux et des ministères pour améliorer les contrôles comptables et financiers ont porté fruit, je ne puis déterminer entièrement, comme l'exige la Loi sur l'administration financière, si les règles et méthodes appliquées suffisent pour bien contrôler les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Par conséquent, conformément aux principes d'une bonne vérification, je crois de mon devoir d'accroître dans les faits nos sondages de vérification et de suivi pour neutraliser, en partie du moins, les effets que pourraient avoir les lacunes révélées par l'étude dans la comptabilité et les contrôles financiers internes.

C'est déjà quelque chose mais, à mon avis, ce n'est pas suffisant. En d'autres termes, nous estimons que le fait de ratifier les Comptes du Canada sous réserve des commentaires qui seront publiés trois mois plus tard ne suffit pas. Certes, nous voulons faire inclure ces commentaires dans les comptes, à la fin septembre, mais nous n'avons pas réussi à le faire jusqu'à présent. Ce que je viens de vous lire, et qui est un critère très important, figure à la page 5 de mon rapport principal à la Chambre des communes.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Cafik followed by Mr. Clarke and Mr. Joyal.

**Mr. Cafik:** Thank you, Mr. Chairman. I say right at the beginning that it is rather nice to be back on Public Accounts after having spent six years on this committee.

**The Chairman:** We are glad to have you back with us.

**Mr. Cafik:** I am very pleased to come back. I did not know I was getting into such a heady subject or I might have stayed away.

In any event, I am concerned about the statement that is made on page 4 in the introductory remarks made by Mr. Meyers about not being able to reconcile the payroll accounts to determine whether any errors have been made. Is this statement of a temporary nature? And I mean, by that, is that related to the month-by-month payroll and there is really a check to see that the payroll payments are accurate perhaps over the whole year but not on a monthly or segmented basis?

• 1205

**Mr. Meyers:** As the system is designed now and perceived from the department's point of view, they cannot check and they do not check as I understand it, if that total payroll for any one period is correct. They do get printouts of how much has been paid by the responsibility centre in some type of cycle, so they presumably could, but it is not done. It is a discipline reconciliation the way you would often find it done in industry.

**Mr. Cafik:** And it is not even done on an annual basis?

**Mr. Meyers:** To my knowledge, not inside departments. Possibly Mr. Lafferty could elaborate on that.

**The Chairman:** Mr. Lafferty.

**Mr. Lafferty:** Thank you, Mr. Chairman. Normally in a well designed payroll system you have control on what technical people call "standing data". You know that your responsibility centre should be charged with \$250,000 per month. That is the straight salary. Your payroll system will constantly feed you certain control information, and that \$250,000 figure may come out, as long as that is the valid standing data. But there will be other control data that will tell you what adjustments to make for overtime and deficiencies and this type of thing, and that is a control-orientated system.

The system, as it is now, is not control orientated so that you cannot have a simple control where a responsibility centre manager can look at a total and say: yes, that is my total, and I have a control on it. The clerks have to go through every pay list—and some of them do it very conscientiously—to see if that is the right pay for that man. Now they know that he is supposed to be paid \$800 a month, but he worked some overtime so they will see that it is \$825 a month. They do not know if that \$25 is right but they know that it is different from the normal \$800, and that is the control.

[Interprétation]

**Le président:** M. Cafik, suivi de M. Clark et de M. Joyal.

**M. Cafik:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux de siéger à nouveau au Comité des comptes publics après y avoir passé déjà six ans.

**Le président:** Nous sommes ravis de vous y accueillir à nouveau.

**M. Cafik:** Merci. Si j'avais su que le sujet d'aujourd'hui serait difficile, je ne serais pas venu.

Je m'inquiète cependant de ce qui est dit à la page 4 du mémoire de M. Meyers à propos de l'impossibilité de contrôler les rôles de paie afin de déceler les erreurs commises. Cette assertion revêt-elle un caractère temporaire en ce sens qu'elle s'applique aux rôles de paie, mois après mois, mais que ces paiements sont exacts pour l'ensemble de l'année, et non pas pour une période donnée?

**M. Meyers:** D'après les ministères, le système est conçu pour l'instant d'une façon qui ne leur permet pas d'apporter une vérification et ils ne vérifient pas si la totalité de la liste de paie pour une période donnée est exacte. Ils obtiennent les imprimés de vérification qui viennent des centres de responsabilité et, par conséquent, ils pourraient peut-être faire cette vérification mais cela n'est pas le cas. On procède uniquement à un apurement des comptes comme cela se fait souvent dans l'industrie.

**M. Cafik:** Et on ne fait même pas de vérification annuelle?

**M. Meyers:** Pas, autant que je sache, dans les ministères. Peut-être que M. Lafferty pourrait nous en dire plus.

**Le président:** Monsieur Lafferty.

**M. Lafferty:** Merci, monsieur le président. Normalement, dans un système bien conçu de liste de paie, vous pouvez contrôler ce que les techniciens désignent par: «données permanentes». Vous savez que les débits de votre centre de responsabilité doivent être de \$250,000 par mois, soit en salaires, et le système de liste de paie vous fournira continuellement certains renseignements de contrôle et, par conséquent, vous retrouverez ces \$250,000 si ce sont les données permanentes exactes. Mais il y a d'autres données de contrôle qui vous permettront de faire les rajustements nécessaires pour le temps supplémentaire et les irrégularités comptables, et nous avons là un système, donc, orienté vers le contrôle.

Pour l'instant notre système n'est pas orienté vers le contrôle, c'est-à-dire que le directeur du centre de responsabilité ne peut simplement examiner une somme globale et dire qu'il sait tout ce qu'il en est à ce sujet. Il faut que les employés examinent chaque liste de paie, et certains le font très consciencieusement, pour voir si telle personne reçoit bien le salaire qui lui revient. Ils savent naturellement qu'il est censé recevoir \$800 par mois, mais s'il a travaillé en temps supplémentaire, il faut s'assurer qu'il a reçu par exemple \$825 par mois. Ils ne savent pas si ces \$25 sont exacts, mais ils savent que c'est en sus du montant normal de \$800, et voilà quel est leur contrôle.

[Text]

**Mr. Cafik:** And do they then proceed to check it?

**Mr. Lafferty:** They cannot check that actual \$25 calculation. There is just too much in it. It is a very involved clerical procedure.

Then there is the other problem of the cut-off. It may take six or eight weeks for an adjustment to appear and adjustments may piggyback one on the other so that you will have four adjustments appearing. It is a very loose control but it is done clerically.

We talked about why the financial officers should be involved in the payroll. One of the reasons is that it is not a clean system to control. The clerk who knows the employees who worked overtime and who did not and can keep track of it in her memory as to which ones were supposed to get overtime pay is really the only one that can check that pay list to see that it comes out as \$825 instead of \$800. I am not trying to justify anything; I am explaining that that is the type of control that does exist.

**Mr. Cafik:** So when you refer . . .

**The Chairman:** This is your last question, Mr. Cafik.

**Mr. Cafik:** Oh, I am sorry.

**The Chairman:** We have to keep bouncing around here.

**Mr. Cafik:** Perhaps I can bootleg two questions in at one time. When you talk about batch controls I presume that does not apply to payroll controls. There must be a large proportion of federal government employees who are not subject to overtime or do not have that much variation in their incomes—or no variation at all. Is there no control mechanism at least for those within the computer operation that would kick out any errors that would occur?

**Mr. Lafferty:** No. Your effective control is the clerk who is looking at it. She is responsible for the payroll for 50 employees. She knows what they should be making each month and she runs her eye down it and sees the amounts. There is a quarterly report produced on the aggregate pay of each employee but there is no precision in that at all.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. From what we have heard this morning, it is a wonder that we are still in business, that somebody has not run away with the whole boodle.

**An hon. Member:** Maybe they have.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** But if I may make one minor observation, somebody could get some tips from the people that check the M.P.s' expense accounts because they phone me up over the smallest thing, including \$6 or something that is not quite right on the account. So obviously the standards are not consistent.

But because of the importance of the payroll, Mr. Chairman, which I calculate is about \$4 billion in a year, I would like to dwell on that just for a moment. Going back to what Mr. Meyers said about a simple procedure, the distribution of cheques, which process had not been changed over the period of a year, I would like to ask him whether this is not something that could be changed in a day. It is a very simple procedure to change, not like some of them.

[Interpretation]

**M. Cafik:** Et est-ce que les employés procèdent à la vérification de ce montant?

**M. Lafferty:** Non, car ce serait trop compliqué au point de vue procédure.

Puis il y a aussi le problème du bilan périodique et il peut falloir six ou huit semaines pour qu'un rajustement apparaisse et des rajustements peuvent chevaucher: par conséquent, vous pourrez avoir jusqu'à quatre rajustements d'inscrits. Il y a un contrôle approximatif des bureaux qui se fait dans ce cas.

Nous avons indiqué pourquoi l'agent des finances devrait s'occuper des listes de paie, et l'une des raisons, c'est que le système de contrôle n'est pas simple. Le commis qui sait quels employés ont travaillé en temps supplémentaire peut mieux vérifier si sur la liste de paie le chiffre est de \$825 plutôt que de \$800. Je ne veux pas apporter ici de justification, mais j'indique quel genre de contrôle nous avons.

**M. Cafik:** Donc, lorsque vous . . .

**Le président:** C'est votre dernière question, monsieur Cafik.

**M. Cafik:** Je m'excuse.

**Le président:** Nous devons vraiment courir ici.

**M. Cafik:** Peut-être que je puis réunir deux questions en une seule. Lorsque vous parlez des contrôles par lots, je suppose qu'il ne s'agit pas des contrôles des listes de paie. Beaucoup de fonctionnaires du gouvernement fédéral ne font pas de temps supplémentaire et leur revenu varie peu ou pas du tout. N'y aurait-il pas dans le processus d'ordinateur quelque contrôle qui relèverait les erreurs?

**M. Lafferty:** Non; le contrôle est fait par l'employé qui examine les listes. Par exemple, une employée est responsable des listes de paie de 50 employés. Elle connaît leurs salaires, donc elle examine les montants, et il y a un rapport trimestriel qui est produit quant à l'ensemble du traitement, pour chaque employé, mais ce rapport n'offre rien de précis.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. D'après ce que nous avons entendu ce matin, c'est bien étonnant que notre affaire marche toujours et que quelqu'un ne se soit pas sauvé avec tout le fric.

**Une voix:** Peut-être que cela s'est produit.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Puis-je apporter une petite observation; on pourrait obtenir peut-être des tuyaux de la part de ces gens qui vérifient nos comptes de dépenses comme députés, car pour la moindre chose, même pour des montants de \$6, on me téléphone. Donc nous avons plusieurs normes.

Mais vu l'importance des listes de paie, monsieur le président, qui représentent environ 4 milliards de dollars par an, j'aimerais m'appesantir un peu plus sur le sujet. Pour en revenir à ce que M. Meyers a indiqué au sujet de la distribution des chèques, dont la méthode au cours d'une année ne change pas, je voudrais lui demander si ce ne serait pas facile de modifier en un jour une procédure aussi simple.

[Texte]

The Chairman: Mr. Meyers.

• 1210

Mr. Meyers: I think it could be. In fact, the same type of point has come up in our study of Crown corporations, on occasion. We found that there the change was immediate. You drew it to somebody's attention: the change took place. It seems very simple. In this particular case apparently the two sections got into an argument over man-years involved in the distribution of the pay-cheques. The people who were distributing them would not give up the man-years required, apparently. I do not know how many man-years, or what percentage of a man-year, were in question. The people to receive the activity did not want to take it on unless they got their proper staff allocation. But it seems simple; it seems cut and dried. You would think it would be just a question of saying, "Well, do it. Do it now."

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Who would have the authority, Mr. Chairman, to order a certain change, such as this one, to be made? How could the departments that are involved in effect refuse to make such a change?

The Chairman: Mr. Meyers.

Mr. Meyers: When it gets into government organization, Mr. Ross might be better able to answer it.

The Chairman: Mr. Ross.

Mr. Ross: I might comment on it just briefly. The situation is that the Treasury Board has acted under its authority for financial management. It has issued a guideline to departments that this practice should be changed. This is, I believe, one of the few changes that have been made since the guide on financial administration was first issued.

The Treasury Board has the authority to tell departments they should do it. The next question is how you make them do it. Perhaps Mr. Mensforth might comment on just what their evaluation efforts have been in this area, in terms of follow-up.

The Chairman: Mr. Mensforth, we would be glad to hear from you, sir.

Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board): As Mr. Ross says, we did issue the directive for the control of Receiver General cheques, which included the segregation of duties and the distribution of cheques. We have also asked departments to send to us a copy of the directions they are going to include in their financial manuals to reflect our directive. We have most of those in now. Moreover, as we follow through and our evaluation teams go into the departments, we will be checking up on that.

I would be very interested to get the name of this department, because we have received a majority of the replies. We have checked those that do not seem to be in accord with our directive and we have asked them to revise it, amend it. So I am very interested to know which department this is, and I can assure you, Mr. Clarke, it will be put straight, and quickly.

The Chairman: This is your last question for now, Mr. Clarke.

[Interprétation]

Le président: Monsieur Meyers.

M. Meyers: Oui, je pense que cela pourrait se faire: en fait, cette question d'ailleurs a été soulevée au cours d'une étude sur les sociétés de la Couronne. Il semble que la modification a pu être faite immédiatement; il suffisait d'attirer l'attention de quelqu'un. Dans le cas en question, apparemment les deux parties discutaient pour savoir quel était le nombre d'années-hommes impliqué dans la distribution des chèques de paye. Les gens qui les distribuaient ne voulaient pas abandonner le nombre d'années-hommes, qui était apparemment nécessaire. Je ne sais pas quel était ce nombre d'années-hommes ou ce pourcentage d'une année-homme en cause, mais les gens qui avaient reçu la fonction n'en voulaient pas à moins qu'on ne leur fournisse leur affectation convenable de personnel. La question semblait simple et claire et apparemment il suffirait de dire: «Alors, faites-le tout de suite.»

M. Clarke (Vancouver Quadra): Qui pourrait décider d'apporter une modification de ce genre? Pourquoi les ministères impliqués refuseraient-ils d'effectuer une telle modification?

Le président: Monsieur Meyers.

M. Meyers: M. Ross en connaît plus sur l'organisation du gouvernement.

Le président: Monsieur Ross.

M. Ross: Brièvement, je dirais que le Conseil du Trésor agit dans le cadre de son mandat pour la gestion financière. Il a émis une directive pour que les ministères changent de pratique. Je crois que c'est une des peu nombreuses modifications qui ont été apportées depuis la parution du guide sur l'administration financière.

Le Conseil du Trésor a le pouvoir de demander aux ministères d'effectuer la modification, mais il s'agit de savoir comment les y obliger. M. Mensforth pourrait nous dire où on en est dans la suite donnée à cette directive.

Le président: Monsieur Mensforth.

M. S. Mensforth (sous-secrétaire, Direction de l'administration financière, Conseil du Trésor): Comme M. Ross l'a dit, nous avons émis cette directive en vue de faire le contrôle des chèques du Receveur général, ce qui comprend la répartition des fonctions et la distribution des chèques. Nous avons aussi demandé aux ministères de nous fournir une copie des directives qu'ils mettront dans leur manuel des finances à ce sujet. Nous avons reçu la plupart des copies et nos équipes d'évaluation qui se rendent dans les ministères vont continuer la vérification.

J'aimerais connaître le nom du ministère en question, car nous avons déjà reçu la plupart des réponses. Nous avons vérifié les réponses qui ne semblent pas concorder avec notre directive et nous avons demandé aux ministères en cause d'apporter les modifications nécessaires. Par conséquent, j'aimerais bien savoir quel est le ministère dont vous parlez, monsieur Clarke, et je m'occuperai de mettre les choses au point.

Le président: C'est votre dernière question, monsieur Clarke.

[Text]

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, the thrust of my questioning here is simply to take a very simple example that could be implemented very easily and to try to pin down not only the responsibility—I think we have that; Treasury Board has said, “Do it this way”—but the thing I am still left with, and maybe the Auditor General could help us, which is, who can see that it is done? Who can enforce the order, rap them on knuckles, fine them or whatever?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, we have devoted three chapters of our supplement, our main report on government-wide issues, to staffing, to financial administration within departments and to financial administration at the central level. There will be a similar two meetings on that. The quick answer has I think been touched on by one or two of my colleagues. It is a simple, basic thing, and that is, peg people. But it is under the control, essentially, of the personnel people, and to get it changed is not that easy.

Really what is involved here is more than just the Treasury Board's issuing directives. We are not complaining about the quality of the Treasury Board directives. What we are basically saying is that nobody is paying much attention to them, and what we are broadly saying is that there has to be somewhere a chain of command from the top to the bottom; when an order is issued by the Treasury Board to do something, there is a chief financial officer in the department who reports to the deputy head but is going to damn well do what he is told to do. That is the whole issue; that is it. That will come out in about two weeks from now.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clarke. Our last questioner today is Mr. Joyal.

• 1215

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, we have been discussing this over-all business for two months and this is the first time I have had the feeling that we were ready to do what Mr. Osbaldeston has told us our role is. Our role is not to substitute us for the people who have the responsibility of preparing the regulations or the guidelines or making the accountant service ready to satisfy the needs, but to make sure that they respect those guidelines. The Auditor General just touched the points.

Could you give us a list of those departments and agencies who do not comply, who are not satisfied with the financial reporting services and do not comply with, as was mentioned, the financial controls and the internal audit. If we are to listen to those departments or agencies in the forthcoming months of April and May for some of their minor points, I would like to use the opportunity to cross-check them with the way that they comply with those guidelines. Unless you provide us with that list and with how far they comply with the guidelines on those three aspects, I do not think we can do our job according to what Mr. Osbaldeston has told us it is in the past three weeks. I would be very, very upset if we could not be provided with that information to date.

[Interpretation]

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Tout ce que je voulais ici c'était prendre un exemple simple pour essayer de déterminer qui avait la responsabilité, et je crois que nous savons que c'est le Conseil du Trésor qui doit donner les directives, mais je voulais aussi savoir, et peut-être que l'Auditeur général pourrait m'aider, qui est-ce qui s'occupe de veiller à ce que les directives soient suivies? Qui peut faire respecter l'ordre en prenant des sanctions, etc.?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous avons consacré trois chapitres de notre supplément, notre principal rapport sur les questions intéressant tout le gouvernement, au personnel, à l'administration financière au sein des ministères et à l'administration financière centrale. Nous aurons deux séances à ce sujet, et je crois qu'un ou deux de mes collègues ont déjà donné une réponse rapide à la question. Tout ce qu'il faut, c'est discipliner les gens, et ce sont surtout les fonctionnaires affectés au personnel qui doivent s'en occuper, et le changement n'est pas si facile à effectuer.

Ici il s'agit plus que de directives émises par le Conseil du Trésor. Nous ne nous plaignons pas de la qualité de ces directives, mais nous disons que personne n'y fait beaucoup attention et qu'il doit y avoir une chaîne de commandement allant du sommet à la base et que lorsqu'un ordre est émis par le Conseil du Trésor, il y a auprès du ministère un agent en chef des finances qui fait rapport au sous-ministre, et qui devra agir selon les ordres qui lui ont été donnés. Voilà toute la question en cause. C'est tout. Cela sera émis dans deux semaines.

**Le président:** Merci, monsieur Clarke. Notre dernier sur la liste aujourd'hui est M. Joyal.

**M. Joyal:** Cela fait deux mois que nous discutons de toute cette question et je crois que c'est la première fois que nous avons l'impression que nous sommes prêts à jouer le rôle que M. Osbaldeston nous a assigné. Nous ne devons pas nous substituer aux gens qui ont la responsabilité de préparer les règlements et les directives, et nous n'avons pas à faire les comptes, mais nous devons nous assurer que l'on respecte ces directives. L'Auditeur général a bien précisé.

Pourriez-vous nous donner la liste des ministères et organismes qui ne se conforment pas aux directives, qui ne sont pas satisfaits des services de rapports financiers, et qui ne procèdent pas aux contrôles financiers et à la vérification interne des comptes comme ils le devraient? Si nous sommes prêts à entendre ces ministères et organismes en avril et mai sur des points secondaires qui les intéressent, cela nous permettrait de nous assurer de quelle façon ces ministères suivent ces directives. A moins que vous ne nous fournissiez cette liste et ne nous indiquiez jusqu'à quel point ils se conforment aux directives sous ces trois aspects, je ne crois pas que nous pourrions remplir le rôle que nous a assigné, ces trois dernières semaines, M. Osbaldeston. Je serais très ennuyé si nous ne pouvions obtenir ces renseignements.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, may I refer that to any one of my three colleagues: I think we have the information. We will give it to you, but who do we start with? Mr. Grosset, please.

**The Chairman:** Mr. Grosset.

**Mr. Grosset:** In looking at this in answer to Mr. Joyal's question I have to go back, we have it in our files—I believe there were 26 departments that we talked to and got information from about the accounting system and their satisfaction or lack of satisfaction with it. They indicated that from a timeliness and accuracy standpoint, the information they were getting was not satisfactory to them, and went on to emphasize that that is why they have begun to duplicate the DSS system by setting up their own accounting information. Of the 26, I think there were 18 or 19 departments that had established their own accounting system. So, that, from the standpoint of accounting system indicates the satisfaction or dissatisfaction and what some of the departments have done to offset this.

**The Chairman:** Could you supplement that question, Mr. Lafferty?

**Mr. Lafferty:** Yes, Mr. Chairman, I would only like to point out that most of these things are set out in the supplement where we deal with each department, the evidence of who has separate systems, where we have criticized financial control and where we have criticized internal audit. I just want to raise that point without suggesting how we cope with all these what we call—TO-1 reports.

**The Chairman:** Could this be prepared separately and submitted for the guidance of members?

**Mr. Lafferty:** Yes, sir.

**The Chairman:** Mr. Joyal, any more questions?

**Mr. Joyal:** Yes, another one. One aspect that bothered me when we had the slide presentation earlier in this meeting this morning, is the fact that it seems to be loose. If you want to have your separate system or internal system control, you are allowed to; if you do not want to, someone else will do it for you. I do not understand that kind of regulation. If there is a system, it should be a system all along the line and everybody should have to abide by it, unless there are very peculiar circumstances, a new department or something like that which would make it only temporary. I do not see the logic in that. That seems really unacceptable. It seems that you are a good department; you are not satisfied with the DSS system—well, all right, your system is good, okay, continue, no problem. It seems to be too pragmatic to assure us that the objectives you are pursuing are satisfied in that way. I did not see any recommendation through those slide representations to put some order and compel those who do not abide to go through the system.

**The Chairman:** Could we have Mr. Robert Dale-Harris respond briefly to that please?

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, puis-je renvoyer la question à l'un de mes collègues, car je crois que nous avons les renseignements nécessaires? Nous allons vous les fournir, mais avec qui allons-nous commencer? Monsieur Grosset?

**Le président:** Monsieur Grosset.

**M. Grosset:** Pour répondre à la question de M. Joyal, je dois réexaminer nos dossiers, je crois qu'il y a 26 ministères avec lesquels nous avons discuté et desquels nous avons obtenu des renseignements pour nous assurer s'ils étaient satisfaits ou non du système comptable. Ils nous ont indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits des renseignements qu'ils obtenaient, au point de vue de l'exactitude et au point de vue de l'à-propos de ces renseignements, et ils ont souligné que c'est la raison pour laquelle ils s'étaient lancés dans une copie du système du ministère des Approvisionnements et Services et qu'ils avaient établi leurs propres renseignements comptables. Sur les 26 ministères intéressés, je crois qu'il y a eu 18 ou 19 ministères qui ont établi leur propre système comptable. On voit s'il y a satisfaction ou insatisfaction et ce que certains ministères font en l'occurrence.

**Le président:** Pourriez-vous nous donner des détails, monsieur Lafferty?

**M. Lafferty:** Oui, monsieur le président, et je ferais remarquer que la plupart de ces détails se trouvent dans le supplément, où nous traitons de chaque ministère ayant établi des systèmes distincts où nous critiquons les contrôles financiers et les vérifications internes des comptes. J'indique cela sans proposer de solution mais il s'agit des rapports TO-1.

**Le président:** Pourrait-on nous préparer ces documents à part et les soumettre pour que les députés puissent les suivre?

**M. Lafferty:** Oui.

**Le président:** Monsieur Joyal, avez-vous d'autres questions?

**M. Joyal:** Oui, une question. Ce qui m'inquiétait lorsque nous avons eu cette petite projection de diapositives plus tôt au cours de la séance, ce matin, c'est ce fait que le système semble assez lâche. Si vous voulez établir votre propre système de contrôle interne, vous le pouvez et si vous ne le voulez pas, quelqu'un d'autre le fera pour vous. Je ne comprends pas un règlement de ce genre. S'il y a un système, il devrait s'appliquer partout et tout le monde devrait s'y conformer, à moins de cas exceptionnels: par exemple le cas d'un nouveau ministère ou quelque chose de ce genre et alors la situation serait temporaire. Il me semble inacceptable qu'on procède ainsi. Votre ministère fonctionne bien et vous n'êtes pas satisfait du système du ministère des Approvisionnements et Services, alors, très bien, vous continuerez à utiliser votre système. N'est-ce pas du pragmatisme de nous assurer que nos objectifs sont ainsi atteints? Or, dans cette projection de diapositives, je n'ai rien vu qui oblige ceux qui ne veulent pas se conformer au système que vous préconisez.

**Le président:** Est-ce que M. Robert Dale-Harris pourrait répondre brièvement?

[Text]

• 1220

Mr. Robert B. Dale-Harris (Coopers & Lybrand, Toronto—Executive Interchange): Mr. Chairman, Mr. Joyal, I will try to be very brief. I think you are right, Mr. Joyal, when you say that there is no logic to this.

At the same time, it is probably a pragmatic, though an extravagant, answer that we have to the problem. In fact, what happens is that DSS provide an available service. They continue that service whether it is used or not because they themselves require some of the information it provides. In fact, departments are left perfectly free, if they find the results do not give them the information they need, to design and install their own systems. There is no restriction on a duplication of system.

Mr. Joyal: That is the worst way to decentralize. To decentralize is to make sure that there is more effective control than at the top in the Treasury Board. I cannot reconcile the objective of decentralization, as put forward and accepted by the Glassco Commission and in your report, and the objective we are pursuing. It seems to me there is something there that we really do not control, in some way.

The Chairman: The first comment on that, Mr. Joyal, will come from the Auditor General, Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Joyal is driving right into one of the main issues, that is that it is possible in our judgment, to reconcile the shibboleth—I think it was the shibboleth—attributed to Grant Glassco which is, let the managers manage, with the concept of a unified integrated control and accounting system from top to bottom. There is no possible way that that cannot be done. It is done by hundreds of corporations in this country, and I have not yet been convinced by anybody since I came to Ottawa that it cannot be done by the Government of Canada.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): A point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Clarke.

Mr. Clarke (Vancouver Quadra): Again, we have a list of questions prepared by our hard-working research officer; I wonder if we can have them tabled and answered?

The Chairman: Are you prepared to have them tabled and submitted for answers at our next meeting? Is that acceptable?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you. I would also, before we adjourn suggest that we should have attached as an appendix to today's meeting the notes used by Mr. Lafferty. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you, gentlemen. I would remind you that our next meeting is on Thursday, April 1, 1976, when we shall continue our consideration of the Financial Management and Control Study. At that time we will hear the reply of representatives from the Treasury Board, as well as the Department of Supply and Services. Questions that you may have had for this morning will be acceptable at our next meeting.

[Interpretation]

M. Robert B. Dale-Harris (Coopers and Lybrand, Toronto Executive Interchange): Monsieur le président, monsieur Joyal, je serai très bref. Je crois que vous avez raison, monsieur Joyal, lorsque vous dites que le système manque de logique.

En même temps notre réponse est probablement pragmatique quoiqu'extravagante. Le MAS fournit un service valable qu'il continue même s'il n'est pas tellement utilisé, puisque lui-même a besoin des renseignements obtenus. De fait, les ministères ont l'entière liberté, s'ils en sentent le besoin, de concevoir et d'établir leurs propres systèmes. Rien n'empêche la duplication du système.

M. Joyal: Voilà la pire façon de décentraliser. Le but de la décentralisation est d'assurer un contrôle plus efficace que celui du Conseil du Trésor. Il m'est difficile de concilier l'objectif de la décentralisation, acceptée par la Commission Glassco, préconisée dans votre rapport, et l'objectif que nous poursuivons. Il me semble que le contrôle nous échappe jusqu'à un certain point.

Le président: Monsieur Joyal, M. Macdonell, Auditeur général, commentera cette question.

M. Macdonell: M. Joyal attaque le cœur du problème. Selon nous, il est possible de concilier le mot d'ordre attribué à Grant Glassco, que les directeurs dirigent en s'appuyant sur un contrôle unifié et un système de comptabilité détaillé. Rien n'empêche que cela se fasse. Des centaines de sociétés de ce pays utilisent ce système et personne n'a encore réussi à me convaincre depuis ma venue à Ottawa qu'il est impossible pour le gouvernement du Canada d'agir de la même façon.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Monsieur le président, je fais appel au Règlement.

Le président: Oui, monsieur Clarke.

M. Clarke (Vancouver Quadra): Encore aujourd'hui nous avons une liste de questions préparées par notre documentaliste laborieux. Je demande que ces questions soient déposées et qu'on réponde.

Le président: Consentez-vous à ce qu'elles soient déposées et qu'on y réponde à la prochaine séance? Cela vous satisfait-il?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, Avant de lever la séance, je propose que les notes utilisées par M. Lafferty paraissent en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, messieurs. Je vous rappelle que notre prochaine séance aura lieu le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1976. Nous continuerons l'examen de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. A ce moment-là, des représentants du Conseil du Trésor et du ministère des Approvisionnements et Services répondront à nos questions. Lors de cette séance, vous pourrez poser toutes les questions que vous aviez en tête ce matin.

[Texte]

I would also mention that the subcommittee will meet on Wednesday, March 31, in my office to consider a new schedule of meetings for our work after the Easter break. Thank you gentlemen.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

Le sous-comité se réunira le mercredi 31 mars, à mon bureau, pour établir le calendrier des séances après le congé de Pâques. Merci, messieurs.

La séance est levée.

## APPENDIX "SSS"

FOR THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC  
ACCOUNTS  
REVIEW OF:THE SUPPLEMENT TO THE 1975 ANNUAL REPORT  
OF THE AUDITOR GENERAL  
CHAPTER VI—FINANCIAL CONTROLS  
CHAPTER VII—INTERNAL AUDIT

## HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS

GENERAL INADEQUACIES

EXPENDITURE SYSTEM

EFFECT

REASONS

INTERNAL AUDIT

RECOMMENDATIONS

## GENERAL INADEQUACIES

SEGREGATION OF DUTIES

—EXPENDITURES

—PAYROLLS

—REVENUES AND ACCOUNTS RECEIVABLE

—INVENTORIES

CONTROLS ARE NOT MAINTAINED THROUGH ALL  
STAGES OF PROCESSING—NUMERICAL AND PHYSICAL CONTROL OF  
DOCUMENTS

—ACCOUNTING CONTROLS

## ANNEXE «SSS»

POUR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES  
PUBLICS  
ÉTUDE DU:SUPPLÉMENT AU RAPPORT ANNUEL DE  
L'AUDITEUR GÉNÉRAL DU CANADA  
CHAPITRE VI—CONTRÔLES FINANCIERS  
CHAPITRE VII—VÉRIFICATION INTERNE

## POINTS SAILLANTS ET EXEMPLES

A INSUFFISANCES GÉNÉRALES

B SYSTÈME DE DÉPENSES

C EFFET

D CAUSES

E VÉRIFICATION INTERNE

F RECOMMANDATIONS

## INSUFFISANCES GÉNÉRALES

SÉPARATION DES FONCTIONS

—DÉPENSES

—PAIE

—REVENUS ET COMPTES À RECEVOIR

—STOCKS

LES CONTRÔLES NE SONT PAS EXERCÉS À TOUTES  
LES ÉTAPES DU TRAITEMENT—LE CONTRÔLE NUMÉRIQUE ET MATÉRIEL DES  
DOCUMENTS

—CONTRÔLES COMPTABLES

## APPENDIX

## EXPENDITURE SYSTEM

1. Requisition Goods or Services
2. Order Processed by Purchasing Specialists
3. Invoice Received at Responsibility Centre
4. Cheque Requisition Initiated
5. Central Pre-Audit
6. Payment Authority
7. Batch Controls and Allotment Control
8. Cheque Issue by D.S.S.
9. Confirmation of Batch Controls with D.S.S. Daily Cheque Lists
10. Monthly Accounting by D.S.S.
11. Review of Monthly Accounts in Departments

## SYSTÈME DE DÉPENSES

1. Commande de biens ou de services
2. Commandes traitées par des spécialistes des achats
3. Facture reçue au centre de responsabilité
4. Demande de chèque amorcée
5. Pré-vérification centrale
6. Autorisation de payer
7. Contrôles des lots et contrôles des affectations
8. Émission de chèque par le MAS
9. Confirmation des contrôles des lots à l'aide des listes de vérification quotidienne de chèque du MAS
10. Comptabilité mensuelle par le MAS
11. Apurement des comptes mensuels dans les ministères

## APPENDICE

## COMMON WEAKNESSES

- Authority not Delegated
- Authority Delegated with no Maximum
- Commitment Control Tests Omitted
- No Control Established on Outstanding Requisitions
- Authority on Requisitions not Checked
- No Evidence of Numerous Specific Controls and Tests Applied
- Dollar Amounts in Digits Only
- One Signature Only
- "Free Balance" not known
- Criteria for Sample Selection are not Supportable
- Initiate Corrections on their Own Authority
- Incomplete Supporting Information
- Break in Chronological Flow of Input
- Not Mandatory in all Departments
- Unlimited Authority in Some Departments
- Omitted in Some Cases
- Authority Limits not Checked
- Supporting Information not Available
- Cheque Issue Weaknesses
- Data Validation Weaknesses
- Financial Reporting Weaknesses
- Ineffective Budgetary Control

## FAIBLESSES COMMUNES

- Pouvoir non pas délégué
- Pouvoir délégué sans maximum
- Pas de contrôle des engagements
- Aucun contrôle des commandes en attente
- Autorisation des commandes non vérifiée
- Rien ne démontre que les nombreux contrôles et vérifications sont appliquées
- Montant en chiffres seulement
- Une seule signature
- «Solde libre» inconnu
- Les critères de sélection d'échantillons ne sont pas fondés
- Font des corrections de leur propre chef
- Renseignements à l'appui incomplets
- Discontinuité dans la succession chronologique des données
- Non obligatoire dans tous les ministères
- Pouvoir illimité dans certains ministères
- Omis dans certains cas
- Les limites de l'autorisation ne sont pas vérifiées
- Les renseignements à l'appui ne sont pas disponibles
- Faiblesses dans l'émission des chèques
- Faiblesse dans la validation des données
- Faiblesse dans les rapports financiers
- Contrôle budgétaire inefficace

## EFFECT

"THESE FUNDAMENTAL WEAKNESSES RESULT IN INCOMPLETE OR INACCURATE FINANCIAL INFORMATION AND IN INADEQUATE PROTECTION AGAINST FRAUD AND ERROR." (PARAGRAPH 6.8)

- EFFECT ON BUDGETARY CONTROL
- UNIDENTIFIED FRAUD AND ERROR COULD BE SIGNIFICANT
- COSTLY, INEFFICIENT AND INEFFECTIVE REPETITIVE CHECKING

## REASONS

"DEPARTMENTS HAVE BEEN SLOW IN RESPONDING EVEN TO EXPLICIT DIRECTIVES FROM TREASURY BOARD." (PARAGRAPH 6.12)

- POSITION DESCRIPTIONS AND CLASSIFICATIONS NEGLECT CONTROL
- INTERNAL COMPETITION FOR FUNDS
- LACK OF TRAINING
- SHARING OF RESPONSIBILITIES BETWEEN D.M.'s, T.B. AND D.S.S.

## INTERNAL AUDIT

CONCERN IS THAT INSUFFICIENT EMPHASIS IS GIVEN TO INTERNAL FINANCIAL AUDIT

- NO INTERNAL AUDIT IN SOME CASES
- INVOLVEMENT IN SYSTEMS DESIGN
- RESTRICTIONS ON SCOPE
- EMPHASIS MAY BE ON OPERATIONAL AUDIT OR PROGRAM EVALUATION
- REPORTING RELATIONSHIPS
- TRAINING

## RECOMMENDATIONS

EXPENDITURES (PARAGRAPH 6.22)

"In all financial systems, duties should be carefully segregated so that, without unnecessary duplication of effort, one staff member or one element of a system maintains an effective independent control upon the integrity and accuracy of another. In particular there should be an adequate segregation of spending authority from payment authority for all expenditure transactions, and also of such duties as verifying accounts for payment, preparing documentation, requisitioning and distributing cheques, and receiving and depositing money. Control should be established as early as practicable and maintained through all stages of manual, mechanical and electronic processing. In particular:

## CONSÉQUENCES

«PAR SUITE DE CES FAIBLESSES FONDAMENTALES, LES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS SONT INCOMPLETS OU INEXACTS ET LA PROTECTION CONTRE LA FRAUDE ET L'ERREUR EST INSUFFISANTE» (PARAGRAPH 6.8)

- CONSÉQUENCES SUR LE CONTRÔLE FINANCIER
- LA FRAUDE ET L'ERREUR NON IDENTIFIÉES POURRAIENT ÊTRE IMPORTANTES
- VÉRIFICATIONS RÉPÉTITIVES COÛTEUSES ET INEFFICACES

## RAISONS

«LES MINISTÈRES ONT ÉTÉ LENTS À DONNER SUITE MÊME AUX DIRECTIVES EXPLICITES DU CONSEIL DU TRÉSOR» (PARAGRAPH 6.12)

- LES DESCRIPTIONS ET LES CLASSIFICATIONS DE POSTE NÉGLIGENT LE CONTRÔLE
- CONCURRENCE INTERNE POUR L'OBTENTION DE FONDS
- MANQUE DE FORMATION
- PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES MINISTRES, LE CONSEIL DU TRÉSOR ET LE MAS.

## VÉRIFICATION INTERNE

VÉRIFICATION FINANCIÈRE INTERNE INSUFFISANTE

- DANS CERTAINS CAS, ABSENCE DE VÉRIFICATION INTERNE
- PARTICIPATION À LA CONCEPTION DES SYSTÈMES
- LIMITATIONS IMPOSÉES
- AMÉLIORATION POSSIBLE DE LA VÉRIFICATION OPÉRATIONNELLE OU DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES
- FAIRE RAPPORT SUR LES RELATIONS
- FORMATION

## RECOMMANDATIONS

CONTRÔLE DES DÉPENSES (PAR. 6.22)

Dans tous les systèmes financiers, il faudrait séparer les tâches avec soin de façon que sans dédoublement inutile d'efforts, un membre du personnel ou un élément d'un système exerce un contrôle efficace autonome de l'intégrité et de l'exactitude d'un autre élément. En particulier, il devrait y avoir une distinction suffisante entre le pouvoir de dépenser et le pouvoir de payer dans le cas de toutes les opérations de dépenses, de même qu'entre la vérification des comptes à payer, la préparation des documents, la demande et la distribution des chèques, la réception et le dépôt des fonds. Il conviendrait d'établir des contrôles aussitôt que possible et de les maintenir tout au long des étapes du traitement manuel, mécanique et électronique des documents. En particulier:

- managers should exercise delegated authority only where they have the information to do so;
- controls on all significant data should be established at the originating level before processing, and be confirmed by the same level after processing;
- controls over expenditures should be established before spending and payment authorities are granted; and
- there should be a clearly documented evidence of performance of all control functions and this evidence should be regularly reviewed by managers."

#### PAYROLLS (PARAGRAPH 6.27)

"financial staff should be responsible for ensuring that there are controls within payroll systems just as in all other administrative systems giving rise to financial transactions."

#### REVENUES, RECEIVABLE AND INVENTORIES (PARAGRAPH 6.37)

"all revenues, accounts receivable and significant inventories should be under effective systems of control, generally an independent accounting control."

#### RESPONSIBILITY FOR IMPROVING FINANCIAL CONTROLS (PARAGRAPH 6.42)

"departmental systems should be reviewed and approved by a central agency to ensure that they comply with treasury board regulations and such other instructions as are required to ensure adequate control of expenditures, revenues and assets."

#### INTERNAL AUDIT (PARAGRAPH 7.12)

"the central agency of the government responsible for prescribing the standards, scope and coverage of departmental financial audits, should give greater emphasis to monitoring departmental internal audits so as to encourage greater adherence to the standards."

- les gestionnaires ne sauraient exercer les pouvoirs qui leur sont délégués uniquement lorsqu'ils disposent d'information nécessaire à cette fin;
- il faudrait établir des contrôles de toutes les données importantes, dès le palier de départ, avant le traitement, et le travail de contrôle devrait être approuvé au même palier, après le traitement;
- il faudrait établir un contrôle des dépenses avant d'accorder les autorisations de dépenser et de payer; et
- il faudrait s'assurer qu'il existe des preuves bien documentées attestant l'exécution de toutes les fonctions de contrôle, preuves que les gestionnaires devraient vérifier régulièrement.

#### CONTRÔLE DE LA PAYE (PAR. 6.27)

Le personnel financier devrait être tenu de s'assurer qu'il existe des contrôles au sein des systèmes de paie comme il en existe dans tous les autres systèmes administratifs qui donnent lieu à des opérations financières.

#### REVENUS, COMPTES À RECEVOIR ET STOCKS (PARAGRAPH 6.37)

Tous les revenus, tous les comptes à recevoir et tous les stocks importants devraient faire l'objet d'un système de contrôle efficace, généralement un contrôle comptable indépendant.

#### RESPONSABILITÉ DE L'AMÉLIORATION DES CONTRÔLES FINANCIERS (PARAGRAPH 6.42)

Il faudrait réviser les systèmes ministériels et les faire approuver par un organisme central afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux directives du Conseil du Trésor et aux autres instructions qui s'imposeraient pour assurer un contrôle adéquat des dépenses, des revenus et des actifs.

#### VÉRIFICATION INTERNE (PARAGRAPH 7.12)

L'organisme central du gouvernement chargé de prescrire les normes, la portée et l'ampleur des vérifications financières des ministères devrait insister davantage sur la nécessité qu'il y a de surveiller la vérification interne des ministères en vue de susciter un plus grand respect des normes.







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, April 1, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 53

Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the Auditor  
General's Report thereon.

CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

Abbott  
Blackburn  
Cafik  
Clarke (*Vancouver*  
*Quadra*)

Côté  
Darling  
Flynn  
Fortin  
Francis

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

Halliday  
Huntington  
Lachance  
Leblanc (*Laurier*)  
Loiselle (*Chambly*)

Martin  
Patterson  
Robinson  
Towers—(20)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Thursday, April 1, 1976:

Mr. Darling replaced Mr. Schumacher  
Mr. Partterson replaced Mr. Friesen

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1976:

M. Darling remplace M. Schumacher  
M. Patterson remplace M. Friesen

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 1, 1976  
(67)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Leblanc (Laurier), Martin, Patterson, Robinson and Towers.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. P. Lafferty, Executive Director, Executive Interchange. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board; Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch. *From the Department of Supply and Services:* Mr. J. L. Fry, Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada. Dr. A. G. Irvine, Director General, Government of Canada Accounting Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ending March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's Report for the fiscal year ending March 31, 1975: Accounting Systems, Chapter V; Financial Control, Chapter VI; Internal Audit, Chapter VII.

The Chairman read the Sixth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

#### SIXTH REPORT SUB-COMMITTEE ON AGENDA AND PROCEDURE

WEDNESDAY, March 31, 1976

Your Sub-Committee on Agenda and Procedure met at 4:00 o'clock p.m. this day, with the following members present: Messrs. Cafik, Clarke (Vancouver Quadra), Crouse and Joyal.

*In attendance:* From the Auditor General's Office: Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. R. Chatelain, Deputy Auditor General; Mr. P. D. Lafferty, Executive Director; Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

Your Sub-Committee gave further consideration to the Committee's Order of Reference dated December 9, 1975: *Ordered*,—That the Public Accounts for the fiscal year ended March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

After debate, your Sub-Committee made the following recommendations:

1. Concerning the study on Estimates, the Treasury Board prepare a paper on a two-part basis—the first part identifying items that could be introduced at an early date without undue difficulty and the second part introducing changes of a more comprehensive and complex nature.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1 AVRIL 1976  
(67)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07, sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clarke (Vancouver Quadra), Crouse, Darling, Flynn, Huntington, Joyal, Leblanc (Laurier), Martin, Patterson, Robinson et Towers.

*Témoins:* Du Bureau De l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. P. Lafferty, Directeur exécutif, Programme de permutation des cadres. *Du secrétariat du Conseil du trésor:* M. G. F. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du trésor; M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière. *Du ministère des Approvisionnements et Services:* M. J. L. Fry, sous-ministre des Services et sous-receveur général du Canada. M. A. G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (Partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975: Système comptables, Chapitre V; Contrôles financiers, Chapitre VI; Vérification interne, Chapitre VII.

Le président fait lecture du sixième rapport du sous-comité du programme et de la procédure suivant:

#### SIXIÈME RAPPORT SOUS-COMITÉ DU PROGRAMME ET DE LA PROCÉDURE

LE MERCREDI 31 mars 1976

Votre sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni à 16 heures avec les membres suivants présents: MM. Cafik, Clark (Vancouver Quadra), Crouse et Joyal.

*Aussi présents:* Du bureau de l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. R. Chatelain, sous-Auditeur général; M. P. D. Lafferty, directeur exécutif; M. E. R. Adams, chercheuse, bibliothèque du Parlement.

Votre sous-comité a de nouveau étudié l'ordre de renvoi du Comité du 9 décembre 1975: *Il est ordonné*,—Que les Comptes publics pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Après débat, votre sous-comité a fait les recommandations suivantes:

1. En ce qui concerne l'étude du Budget des dépenses, le Conseil du trésor prépare un document comportant deux parties—la première partie déterminant les postes qui pourraient être présentés assez tôt, sans qu'il y ait trop de difficultés et la deuxième partie, présentant des changements plus complexes.

2. FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY That the Secretary of the Treasury Board undertake to provide the Committee with a letter concerning the detailed paragraphs of the Auditor General's Report dealing with the Financial Management and Control Study, similar to the letter already forwarded to the Committee dealing with the other paragraphs.

3. That the Research Officer in consultation with the members of the Committee prepare series of questions to be sent to the departments as much in advance as possible with a request that the answers be supplied to the Clerk of the Committee at least ten days before the scheduled meeting date in both official languages.

4. That the first meeting of the Committee after Easter be held on May 4, 1976.

5. That the Paragraphs recommended by the Auditor General for consideration be accepted by the Committee.

[Later]

It was agreed,—That the Sixth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

It was also agreed,—That the List of Paragraphs recommended for consideration from the Auditor General's Report for the fiscal year ending March 31, 1975 be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See APPENDIX "TTT").

Mr. Fry, Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada read a statement on Accounting Systems, Financial Controls and Internal Audit.

Debate arose thereon.

And debate continuing,

At 12:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

2. ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS Que le secrétaire du Conseil du trésor produise au Comité une lettre concernant les paragraphes détaillés du rapport de l'Auditeur général traitant de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, semblable à celle qui a déjà été envoyée au Comité traitant des autres paragraphes.

3. Que les chercheurs, de concert avec les membres du Comité, préparent une série de questions pour être envoyée le plus tôt possible au Ministère, avec une demande; à savoir: que les réponses soient fournies, dans les deux langues officielles, au Greffier du Comité, au moins 10 jours avant la date prévue de la séance.

4. Que la première séance du Comité, après Pâques, ait lieu le 4 mai 1976.

5. Que les paragraphes recommandés par l'Auditeur général aux fins d'étude soient acceptés par le Comité.

[Plus tard]

Il est convenu,—Que le sixième rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Il a également été convenu,—Que la liste des paragraphes du rapport de l'Auditeur général, recommandés aux fins d'étude, pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour (Voir appendice «TTT»).

M. Fry, sous-ministre des Services et sous-receveur général du Canada fait lecture d'un rapport ayant trait aux systèmes comptables, aux contrôles financiers, et à la vérification interne.

Le débat s'engage par la suite.

Le débat se poursuit;

A 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, April 1, 1976

[Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order. Our quorum is 11. However, in our organization meeting, the Committee authorized the Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present so long as there be at least four members present and that both government and opposition members are present, and we now qualify.

Firstly, I would like to read the Sixth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure which met on Wednesday, March 31.

(See Minutes of Proceedings)

**The Chairman:** In addition, we have prepared a schedule of paragraphs recommended for consideration and these will be made available by the Clerk of the Committee to members of the Committee as well as mailed out to those members of the Committee who are, due to other duties, unable to be with us this morning.

Is it agreed that this report be accepted?

**Mr. Cafik:** On a point of order, Mr. Chairman. I do not know what your new rules are but is it possible to pass the steering committee report without a quorum?

**The Chairman:** No, it is not possible; we can only accept it as evidence, Mr. Cafik. We can print it, if it is agreeable and make it available to all the members.

**Mr. Cafik:** I would certainly agree to that.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cafik.

**Mr. Cafik:** I do not know; I am not the Whip of the Committee on this side.

**The Chairman:** As mentioned at our meeting last Tuesday, we will continue our consideration of the Auditor General's Report dealing with part X, Financial Management and Control Study, and continue our consideration today of Accounting Systems, (Chapter V), Financial Control, (Chapter VI), and Internal Audit, (Chapter VII), beginning on page 101 of the Auditor General's Report. On Tuesday we heard the Auditor General, Members of the Financial Management and Control Study Group and Executive Interchange present their views, and this morning we will hear and question the Treasury Board and Supply and Services.

Before we do that I would like to have the Auditor General first introduce his principal associates.

**Mr. Macdonell.**

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I am not sure if this is the right spot, but I see that Mr. Osbaldeston is back. This is a carry-over from last week's meeting arising out of the meeting of the Finance, Trade and Economic Affairs Committee on Tuesday, March 23, wherein there were statements attributed to Dr. Raynauld of the Economic Council of Canada. This is a matter that I raised and it was deferred last week. Can it be discussed at this time?

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1976

[Interprétation]

**Le président:** Messieurs, la séance est ouverte. Notre quorum est de 11. Cependant, lors de notre réunion d'organisation, vous avez autorisé le président à tenir des réunions, à entendre et à faire imprimer les témoignages en l'absence d'un quorum du moment qu'au moins 4 membres représentant le gouvernement et l'opposition sont présents, ce qui est le cas.

Tout d'abord j'aimerais vous lire le 6<sup>e</sup> rapport du sous comité du programme et de la procédure qui s'est réuni le mercredi 31 mars.

(Voir procès-verbal)

**Le président:** De plus, nous avons dressé la liste des paragraphes dont l'étude a été recommandée ainsi que les dates correspondantes et cette liste sera mise à la disposition des membres du comité par le greffier et envoyée à ceux qui, à cause d'autres engagements, ne peuvent être ici ce matin.

Êtes-vous d'accord pour que ce rapport soit accepté?

**M. Cafik:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je ne connais pas votre nouveau règlement, mais est-il possible d'adopter le rapport du comité directeur sans quorum?

**Le président:** Non, ce n'est pas possible. Nous ne pouvons que l'accepter comme témoignage, monsieur Cafik. Nous pouvons le faire imprimer, si cela vous convient, pour que tous les membres puissent en prendre connaissance.

**M. Cafik:** Je suis tout à fait d'accord.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Cafik.

**M. Cafik:** Je ne sais pas, je ne suis pas le whip du Comité pour ce côté-ci de la table.

**Le président:** Comme nous l'avons dit au cours de notre dernière réunion de mardi, nous poursuivons notre étude de la partie X du rapport de l'Auditeur général intitulé «Étude de la gestion et du contrôle financier», et en particulier les chapitres relatifs aux systèmes comptables (Chapitre V), au contrôle financier (Chapitre VI) et à la vérification interne (Chapitre VII), commençant à la page 108 du rapport. Mardi nous avons entendu l'Auditeur général, les membres du groupe d'étude de la gestion et du contrôle financier, et ce matin nous entendrons et interrogerons les représentants du Conseil du Trésor et des Approvisionnements et Services.

Avant de commencer, j'aimerais tout d'abord que l'Auditeur général nous présente ses principaux collègues.

**Monsieur Macdonell.**

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je ne suis pas sûr que cela soit le bon moment, mais je vois que M. Osbaldeston est présent. Il s'agit d'une question restée en suspens la semaine dernière au cours de la réunion du Comité des finances du mardi 23 mars au cours de laquelle des déclarations ont été attribuées à M. Raynauld du Conseil économique du Canada. Ma question a été différée la semaine dernière. Peut-on en discuter maintenant?

[Text]

**The Chairman:** Is it related to the work we were doing last week, Mr. Clarke?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Last week, yes, not Tuesday though.

**The Chairman:** I see. But we are on a different study this morning.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Yes, but we have the same witness here.

**The Chairman:** The same witness is here.

Is it agreed that Mr. Clarke raise that question?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Yes, you can.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Perhaps I could just ask Mr. Osbaldeston if he has had a chance to refer to the *Minutes* of that meeting, which he indicated would be of interest to him.

**Mr. G. F. Osbaldeston (Secretary, Office of the Treasury Board):** I have, but I do not have a report. I can only repeat what I guess I said last time: that the procedure as described is not the procedure as followed. I have not had an opportunity to talk to Dr. Raynauld, which I will do...

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Just open that door, Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** I have not spoken to him so it is rather difficult to determine why he made that remark. It is simply not the procedure that is followed. But let me make one comment.

When you are dealing in an area of research where there is an objective but there is no definitive amount which can or should be done, an indeterminable quantity, and when a group such as the Medical Research Council, or the Economic Council of Canada, or the National Research Council, or the Canada Council come to the Treasury Board, you receive from them in their program forecast what they would hope to do; the number of grants they would hope to make, the number of studies they would wish to make, etc. and the purpose of those studies. But you are dealing in an area where there is no way to define that which is necessary; there really is not.

At some point you have to say: well, we understand what you want to do; we agree that the output could be useful but the amount that you want is unacceptable, given the total requirements of the government of Canada, and we simply could not handle that amount. You are left then with an arbitrary decision. I think, Mr. Clarke, there is no other way to describe it than as an arbitrary decision. But that arbitrary decision or the point of issue I have is based on information as to what is planned, what the purpose of it is, what the hoped for output would be, but it still comes out to an arbitrary decision. At that point, you know, Dr. Raynauld and I may come together.

I am not sure what the quota is now; how much we are prepared to give, just some number. We might very well say that what yours adds up to is 40 per cent increase on research funds over last year and that is simply too much. It is too much in terms of the growth of the Government of Canada; it is too much relative to all of the other demands upon us, given the limited, finite amount of money we have. We could never agree to that.

[Interpretation]

**Le président:** Cela se rapporte-t-il à nos travaux de la semaine dernière, monsieur Clarke?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Oui, à ceux de la semaine dernière, mais pas de mardi.

**Le président:** Je vois, mais notre étude porte sur autre chose ce matin.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Oui, mais le témoin est présent.

**Le président:** Le même témoin est présent.

Êtes-vous d'accord pour que M. Clarke pose cette question?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Allez-y.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je pourrais peut-être simplement demander à M. Osbaldeston s'il a eu l'occasion de relire le compte rendu de cette réunion car il avait indiqué que cela l'intéressait.

**M. G. F. Osbaldeston (secrétaire, Bureau du Conseil du Trésor):** C'est ce que j'ai fait mais je n'ai pas de rapport. Je ne peux que répéter ce que j'ai dit la dernière fois: la procédure décrite n'est pas la procédure suivie. Je n'ai pas eu l'occasion de m'entretenir avec M. Raynauld, ce que je ferai...

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Faites-le, monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je ne lui ai pas parlé, par conséquent il est assez difficile de déterminer pourquoi il a fait cette remarque. Ce n'est pas la procédure suivie, mais j'aimerais faire une observation.

Lorsqu'il s'agit d'un domaine de recherche ayant un objectif mais n'ayant pas de somme définitive qui puisse ou devrait être fixée, une somme indéterminable, et lorsque des groupes tels que le Conseil des recherches médicales ou le Conseil économique du Canada, ou le Conseil national des recherches ou le Conseil des arts du Canada s'adressent au Conseil du Trésor, ils nous font part de leurs souhaits dans leur programme de prévisions: du nombre de bourses qu'ils aiment avoir, du nombre d'études qu'ils aimeraient faire, etc., etc., et le but de ces études, mais il s'agit d'un domaine dans lequel il est impossible de ce qui est nécessaire.

A un certain moment il nous faut leur dire que nous comprenons ce qu'ils veulent faire, que nous convenons avec eux que cette dépense pourrait être utile, mais que le montant requis est inacceptable, qu'étant donné les besoins globaux du gouvernement du Canada, nous ne pouvons satisfaire une telle demande. Il faut alors prendre une décision arbitraire. Je crois, monsieur Clarke, que c'est le seul justificatif que l'on puisse donner à cette décision, mais cette décision arbitraire est fondée sur des renseignements relatifs à la planification, à l'objectif, aux résultats espérés. Néanmoins, cela demeure toujours une décision arbitraire. C'est à ce moment-là que nous essayons de nous mettre d'accord avec M. Raynauld.

Je ne suis pas certain maintenant du chiffre, de ce que nous sommes disposés à donner, une certaine somme. Nous pouvons très bien lui dire que ce qu'il demande représente une augmentation de 40 p. 100 pour la recherche par rapport à l'année dernière et que c'est simplement beaucoup trop. C'est trop si l'on considère l'ensemble du gouvernement; trop par rapport aux autres demandes qui nous sont faites, étant donné les sommes limitées dont nous disposons. Il nous est impossible d'accepter cela.

[Texte]

• 1115

We will agree to a modest increase, 10 or 12 per cent. That may be deemed to be just granting an amount of money. It is not, because we know that that 10 or 12 per cent is going to be spent on selective projects for selective purposes. I hope that is part answer. There are arbitrary decisions to be made in research. Absolutely. But they are arbitrary decisions based on information.

**The Chairman:** I thank you for that response, Mr. Osbaldeston.

Just to keep our own records straight, I should place on the record that this question of Mr. Clarke relates to one that had been asked in the Finance, Trade and Economic Affairs Committee on Tuesday, March 23, with regard to zero budgeting. It is an item that we had been discussing, and so it is relative.

Does that complete your question on that point, so that we can continue, Mr. Clarke?

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I do not think it does, Mr. Chairman. I understand what Mr. Osbaldeston is saying in connection with the funding of research. But the point I am raising here is that it seems to me that the evidence given by Dr. Raynauld is in direct conflict with the practice that we understood from the Treasury Board was in effect. I might just read into the record here one or two of his answers, it will only take a moment. When he was asked to comment on why there would be fewer staff needed, because the staff requirements in the Economic Council had actually gone down he answered:

We have no choice, to tell the truth. We were given that number for next year. We were told that ...

And he went on:

They applied the medicine to us.

Further in the same answer, he says:

We are not very strong when it comes to arguing with Treasury Board on such matters.

Later in the questioning, when I asked him about the budgeting—and I think my understanding of zero budgeting was faulty here, but the answer was pertinent:

In other words, do you not build it up every year from zero to what you will need or do you do this percentage type of increasing?

He said:

We do not work with a percentage. We have a very, very simple organization. We have a budget A. Budget A is prepared under instructions by Treasury Board. They tell us to increase our estimates of wages and salaries by a certain percentage on budget A.

When I questioned him on that point by saying:

They tell you to increase it by such a percentage?

[Interprétation]

Par contre, nous conviendrons d'un accroissement modeste, de 10 à 12 p. 100. On considérera peut-être que c'est là une forme de subvention. Il n'en est rien, car nous savons que ces 10 ou 12 p. 100 seront utilisés à des travaux choisis et à des fins bien déterminées. J'espère que cela répond en partie à votre question. En matière de recherche, il s'agit donc bien de décisions arbitraires, c'est certain. Toutefois celles-ci sont fondées sur des renseignements.

**Le président:** Merci beaucoup de cette réponse, monsieur Osbaldeston.

Afin qu'il n'y ait pas d'erreur, j'aimerais signaler que M. Clarke revient là sur une question qu'il a posée au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques le mardi 23 mars à propos de la budgétisation à partir de zéro. Nous en avions en effet discuté et la question est donc pertinente.

La réponse donnée vous suffit-elle, monsieur Clarke?

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Non, je ne pense pas, monsieur le président. Je comprends ce que dit M. Osbaldeston quant au financement de la recherche, mais il me semble que le témoignage de M. Raynauld contredit totalement ce que nous avions cru comprendre en écoutant le Conseil du Trésor nous expliquer ses méthodes. Si vous permettez, je voudrais relire une ou deux des réponses qui m'avaient alors été données. Quand je lui avais demandé pourquoi les besoins de personnel du Conseil économique avaient diminué, il m'a répondu:

Nous n'avons pas le choix. On nous impose un certain nombre d'années-hommes, chaque année. On nous a dit que ...

Et plus loin:

Nous avons dû avaler la pilule.

Puis il poursuit:

Sur ce plan, nous sommes très faibles devant le Conseil du Trésor.

Quand je lui ai posé la question de la budgétisation, je pense que je m'étais alors trompé sur le système de budgétisation à partir de zéro puisque je lui demandais:

En d'autres termes, partez-vous chaque année de zéro pour prévoir vos besoins ou augmentez-vous votre budget d'un certain pourcentage chaque année?

Il m'a répondu:

Non, nous n'avons pas de pourcentage. Vous savez sans doute que notre entreprise est simple. Nous disposons d'un budget (A) préparé en vertu de directives émanant du Conseil du Trésor qui nous dit d'augmenter d'un certain pourcentage nos prévisions quant aux traitements et salaires.

Quand j'ai voulu qu'il précise en lui disant:

Ah bon, on vous dit d'augmenter d'un certain pourcentage?

[Text]

He said:

Yes. They tell us you cannot increase it by more than 10 per cent, on average. You cannot do this or you cannot do that. But there are hundreds of rules. We prepare the presentation of the estimates to Treasury Board under their instructions.

It strikes me, Mr. Chairman, that that is . . .

**Mr. Osbaldeston:** That is all correct, Mr. Clarke. Let me, if I can just take a moment—because there is no conflict between you and I, I do not believe—take his remarks about the A budget.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** All right.

**Mr. Osbaldeston:** We go to the agency, let us take the Economic Council of Canada. We say to them the A budget is defined as the continuation of that which they were doing in the prior year. There is to be no enlargement and there is to be no change. The Economic Council of Canada, in effect, says: well, we produce an annual report—I am now just being hypothetical—we produce an annual report; that requires four writers, three secretaries. Relative to the production of that annual report, our base number for the amount of research generally required to go into an annual report is \$100,000 for the outside talent we require to do the basic research outside. We look at that and we say: All right. Just to carry on as you did last year would require 12 man-years and it would require \$200,000. That is the A budget. Just to do what you were doing last year.

Having said that, we might then say to them, as we did this year: No matter, the government is in a restraint program and we are going to reduce your staff by 1 per cent. No matter. And that is what we did. That is why his comment is: they just told us that we are going to have fewer people. We did. We told the whole of the government they are going to have fewer people. Over one half of the agencies of the Government of Canada have fewer man-years in 1976-77 than they had in 1975-76. Yes, we told them—mindlessly, arbitrarily—they were going to reduce from their A budget.

So the concept of A is not zero budgeting. It is not: pretend the organization did not exist and restructure it. It is: yes, the organization does exist; what is the continuing cost of that organization? So there is no conflict between what he says in that and what I have said, and I think there is no conflict, I believe Mr. Clarke, with you that we would look at the A. If, as an example, some activity that was done in 1975-1976 is completed and never to be done again, that is not part of the A budget; the A is reduced by that amount of money, because that is not a continuing part of the organization. It has to do a special need in a special year and it is pulled out.

• 1120

When you get to the B, and my reference was to B, then they come and say: well, we want to enlarge the work of the Economic Council of Canada; there is need for productivity information; there is need for labour relations data. We then say: well, by how much, and what do you want to

[Interpretation]

Il m'a répondu:

Le Conseil du Trésor nous dit que l'augmentation ne doit pas dépasser 10 p. 100 en moyenne. Il nous dit quoi faire. Il y a des centaines de directives dont nous devons tenir compte dans la préparation des prévisions budgétaires.

Il me semble, monsieur le président, que cela . . .

**M. Osbaldeston:** C'est tout à fait exact, monsieur Clarke. Si vous me permettez, je voudrais m'expliquer car nous sommes tout à fait d'accord à mon avis.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Allez-y.

**M. Osbaldeston:** Prenons l'exemple du Conseil économique du Canada. Nous lui déclarons que le budget A représente la continuation de ses activités de l'année précédente. Qu'il ne doit pas être grossi ni modifié. Le Conseil économique nous répond alors: Eh bien, nous préparons un rapport annuel—et je ne pose là qu'une hypothèse—cela exige 4 rédacteurs et 3 secrétaires. Or, pour ce rapport annuel, notre chiffre de base pour la recherche normalement requise est de \$100,000 en rémunérations extérieures. Après avoir examiné cela, nous disons: Bien, pour poursuivre votre activité de l'année dernière, il vous faut 12 années-hommes et \$200,000. Cela représente le budget A. Pour faire exactement la même chose que l'année dernière.

Après quoi, nous pouvons déclarer au Conseil économique, comme nous l'avons fait cette année: Quoi qu'il en soit, le gouvernement a lancé un programme de restrictions et nous devons diminuer votre personnel de 1 p. 100. C'est pourquoi il vous a répondu: Ils nous ont simplement déclaré que nous aurions un personnel réduit. C'est vrai. Nous avons demandé à toute la Fonction publique de diminuer ses demandes de personnel. Plus de la moitié des organismes fédéraux ont moins d'années-hommes en 1976-1977 qu'en 1975-1976. Il est donc vrai que nous leur avons déclaré, arbitrairement c'est certain, qu'ils devraient diminuer leur budget A.

C'est pourquoi le principe de A ne rejoint pas la budgétisation à partir de zéro. Il ne s'agit pas de prétendre que l'organisme n'existait pas et qu'il fallait le rebâtir. L'organisme existe: c'est évident; que coûte la poursuite des activités de cet organisme? Il n'y a donc aucune contradiction entre ce qu'il dit et ce que je vous ai moi-même répondu. Je crois que nous sommes d'accord, monsieur Clarke, sur le fait que nous nous référons au budget A. Si, par exemple, quelque activité de 1975-1976 est arrivée à terme et ne doit pas être prise, le budget A s'en trouve diminué d'autant car cela n'entre plus dans les activités de l'organisme. Il s'agit d'un besoin spécial pour une année spéciale et on le supprime.

Quand on passe à B, et je parlais moi de B, l'organisme nous déclare qu'il souhaite grossir ses activités, qu'il lui faut plus d'informations sur la productivité, des renseignements sur les relations de travail. Nous demandons alors au Conseil économique ce dont il a besoin et ce qu'il entend

[Texte]

do? They say: well, we want to do 12 studies and we want to study in these areas which would give us these answers and the 12 studies will cost \$2 million as an example. And we say: we understand the need; there is need for that data, there is need for that sort of debate in the country; however, given the total needs of the Government of Canada, \$2 million is simply too much; what you want to do is good, we take no issue with that; it is just too much.

Yes, arbitrarily, we could see the Government of Canada devoting \$500,000 to that proposition. We cannot justify the \$500,000; he cannot justify the \$2 million. It is a judgment call, given the resources that are available to the Government of Canada.

So I hope, Mr. Clarke, there is no conflict in that sense between what he said. I was taking issue with it, it is an arbitrary decision based on information and input. It is not just some number that we dream up and send over to him and he applies. We first get his request, we look at his request, examine the thing, examine his beef and then, yes, an arbitrary note is used and then struck. I know of no other way to do it in the area of research. It is extremely difficult.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Osbaldeston. I think we will formalize our proceedings, having had that bombshell sort of dropped at the beginning, before I...

**Mr. LeBlanc (Laurier):** I wonder if I could ask for a point of clarification. Under Budget B, you say—well, hypothetically anyway—that they may require \$2 million and, you bring it down to \$500,000. But when they have to substantiate that figure of \$2 million, tell you why, how they are going to spend it and all the necessary details! I think you have given the impression that it is all arbitrary. It is not all that arbitrary. I do not believe that.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** You are quite right, sir. They have to substantiate it. In speaking of the departments and agencies of the Government of Canada, there is a degree of hardness of that substantiation which varies. In the case of National Revenue, when they come in with a request for additional resources, they can say that their projections would indicate there is going to be 10 per cent more tax forms filed and they need a certain resource. You know, they have hard data. Or they can say they are going to introduce a new aspect to the tax form and that new aspect, because of their experience in data processing, will require in their B budget 10 man-years and \$100,000 worth of computer time. That can be quite precise because they have had experience in handling data and they can project what this new activity would do.

Now you come to the field of research. Let us say the Economic Council of Canada wanted to improve or examine the productivity figures used in Canada or the data from which that productivity number is derived. Now this is a much softer proposition. What studies must one undertake in order to examine the productivity data available at present and how could it be improved?

[Interprétation]

faire? Il nous déclare qu'il veut effectuer douze études dans des domaines qui lui permettraient d'obtenir les réponses recherchées et que ces douze études lui coûteront deux millions de dollars par exemple. C'est alors que nous lui répondrions que nous comprenons le besoin, que ces données sont nécessaires, que ce genre de débat se justifie dans le pays, mais qu'étant donné l'ensemble des besoins du gouvernement fédéral, on ne peut tout simplement pas accorder deux millions de dollars; nous sommes d'accord avec le principe, nous n'y voyons aucune objection mais vous nous demandez trop.

Il est évident qu'arbitrairement nous pourrions envisager que le gouvernement canadien consacre \$500,000 à cette proposition. D'un autre côté nous ne pouvons justifier ces \$500,000, et de son côté il ne peut justifier les deux millions de dollars. Il faut donc prendre une décision en tenant compte des ressources disponibles.

J'espère donc, monsieur Clarke, qu'il n'y a là aucune contradiction entre ce qu'il vous a déclaré et ce que je vous dis. Je prétends en effet que s'il s'agit d'une décision arbitraire, elle est toutefois fondée sur des renseignements et des données bien précises. Ce n'est pas un chiffre que nous tirons au sort. Nous attendons d'avoir reçu la demande, de l'avoir examinée, d'avoir envisagé la proposition, et c'est simplement après cela que nous devons en effet prendre une décision arbitraire. Je ne sais vraiment pas comment nous pourrions procéder autrement en matière de recherche. C'est extrêmement difficile.

**Le président:** Merci, monsieur Osbaldeston. Je pense que nous allons maintenant pouvoir reprendre notre étude...

**M. Leblanc (Laurier):** Puis-je demander une explication? Vous dites que dans le cadre du budget B—c'est une hypothèse de toute façon—ils peuvent vous demander deux millions de dollars que vous ramèneriez à \$500,000, mais quand ils doivent vous expliquer ce besoin de deux millions de dollars, vous dire comment et en quoi ils vont le dépenser, je crois que vous avez tous les détails nécessaires pour pouvoir juger. Vous me semblez avoir donné l'impression que votre décision est totalement arbitraire alors qu'elle ne l'est absolument pas.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Vous avez tout à fait raison, monsieur. Ils doivent préciser. Pour les divers ministères et organismes gouvernementaux, les précisions sont plus ou moins nécessaires. Dans le cas du Revenu national, quand on nous demande des ressources supplémentaires, on peut nous indiquer que d'après les projections il y aura 10 p. 100 de déclarations d'impôt en plus. Là, il n'y a pas à discuter. Ce ministère peut également nous annoncer qu'il doit introduire un nouvel aspect à la déclaration d'impôt et que d'après son expérience du traitement de l'information, cela représentera dans son budget B 10 années-hommes et \$100,000 de temps ordinateur. Cela peut être très précis car ce ministère a l'expérience du traitement électronique des données et peut prévoir exactement ce que représentera toute nouvelle activité.

Par contre, dans le domaine de la recherche, supposons que le Conseil économique du Canada souhaite améliorer ou réviser les chiffres de productivité utilisés au Canada ou les données à partir desquelles sont calculés ces chiffres. C'est une proposition beaucoup plus vague. Quelles études doit-on entreprendre pour examiner les données de productivité disponibles actuellement et pour essayer de les améliorer?

## [Text]

It is very much a judgment call as to whether you need eight or nine studies in specific areas in order that when they are aggregated those studies will give you the answer you are looking for. Or whether you need three studies, whether you need three large and eight small, it is pretty much of a judgment call.

So the Economic Council comes to us and says: relative to that new B budget request, in our best judgment we believe eight studies in these areas will be required; they will require 200 man-years each at a cost of \$200 per day—or whatever the cost is—and therefore that is the sum; it comes to \$2 million.

We look at those eight studies. We try to determine whether somebody else in the Government of Canada has already done those studies so that if they are a duplication we do not want them done. We look at the cost that is going to be paid to the consultant to see that that cost is in line with that which should be paid to a consultant. We look at the reasoning that goes into the proposal, that there be eight as opposed to the reasoning that there should be three. And we might then conclude, "All right, your proposition is right, it would cost \$2 million if one were going to do all of that". Then we might come around to say, "But we cannot afford all of that. You will have to do it for less or you will have to change your priorities and substitute money from some other area into that. We understand the two; it is verified. We accept the accuracy. If one were to do it, it would be \$2 million but we do not accept that the research should be that extensive. We do not accept that it has to be done on year; we do not accept that we have enough money to do that in one year. Therefore you can only have \$500,000."

• 1125

As you pointed out, I do not want to leave the impression that it I go home at night to dream up a number for the Economic Council of Canada and send a letter over. That is simply not true. And there are files thick enough to prove that is not the case and on the other hand, Dr. Raynauld says he is confined by 100 regulations. You know, during part of the week, I hear that we do not control anything and then during part of the week I hear that we have 100 regulations.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. At this point we will get back to our agenda. As I stated a moment ago, I will ask the Auditor General to introduce his principal associates. Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, with me this morning is the same team that made the presentation on Tuesday in case any questions might be referred to us. Mr. Meyers, Mr. Grosset, Mr. Bromley is here this morning and Mr. Glenn Ross and Mr. Lafferty, of course, Mr. Chatelain and I are always here, sir.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Osbaldeston, would you introduce your principal associates.

**Mr. Osbaldeston:** Yes, sir. I have with me Mr. Bruce MacDonald, who is Deputy Secretary of the Program Branch, and Mr. S. Mensforth, who is Deputy Secretary of the Financial Administration Branch.

## [Interpretation]

C'est vraiment une question de jugement, il faut savoir si cela nécessite 8 ou 9 études dans tel et tel domaines et si ces études terminées, on aura la réponse escomptée. Ou si 3 études suffiraient, ou 3 grandes études et 8 plus petites, c'est une question de jugement.

C'est pourquoi le Conseil économique vient nous déclarer: pour le budget B nous estimons devoir demander les ressources nécessaires à 8 études qui exigeront 200 années-hommes chacune à \$200. Par jour—peu importe le chiffre—et voici le total: 2 millions de dollars.

Nous examinons ces 8 études. Nous essayons de déterminer si elles n'ont pas déjà été entreprises ailleurs au sein du gouvernement fédéral pour nous assurer qu'elles sont véritablement nécessaires. Nous nous demandons combien on donnera à l'expert-conseil en honoraire et si cet honoraire se compare à celui que devrait recevoir un expert-conseil. Nous nous demandons aussi pourquoi on propose qu'on en embauche huit plutôt que trois. Nous pourrions conclure, par exemple, que la proposition est valable et que le coût d'une telle entreprise serait de 2 millions de dollars. Par contre, nous pourrions également conclure qu'il n'est pas souhaitable de faire de telles dépenses et qu'il faudra changer les priorités ou transférer des fonds aux fins de la proposition à partir d'un autre secteur de dépenses; que nous reconnaissons la nécessité des experts mais que si un seul expert-conseil devait être embauché, cela coûterait 2 millions de dollars, et nous ne pensons pas qu'une telle recherche devrait être aussi coûteuse; nous n'acceptons donc pas qu'il soit nécessaire de dépenser tant d'argent en une seule année, et c'est pourquoi nous ne vous offrons que \$500,000.

Je ne voudrais pas que le Comité ait l'impression que, chez moi le soir, j' imagine quelle réponse je pourrais donner au Conseil économique du Canada. C'est faux. Nous avons suffisamment de dossiers qui prouvent que ce n'est pas le cas et, par ailleurs, M. Raynauld nous déclare qu'il est limité par cent règlements. Vous savez, au début de la semaine, j'ai entendu dire que nous ne pouvions contrôler quoi que ce soit, et à la fin de la semaine, on me dit qu'il existe cent règlements!

**Le président:** Merci, messieurs. Revenons à notre ordre du jour. Je demanderais à nouveau à l'Auditeur général de nous présenter ses principaux associés. Monsieur Macdonell.

**M. J. J. Macdonell (auditeur général du Canada):** Monsieur le président, j'ai avec moi ce matin la même équipe qui a présenté des diapositives mardi dernier, dans le cas où l'on voudrait poser des questions. Ce sont donc M. Meyers, M. Grosset, M. Bromley, M. Glenn Ross et M. Lafferty. M. Chatelain et moi-même sommes ici, bien sûr, comme toujours.

**Le président:** Merci. Monsieur Osbaldeston, voulez-vous présenter vos collègues?

**M. Osbaldeston:** Très bien. M. Bruce MacDonald, sous-secrétaire à la Direction des programmes et M. S. Mensforth, sous-secrétaire à la Direction de l'administration financière.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you. We also have with us Mr. Fry, the Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada. Would you introduce your associates, Mr. Fry?

**Mr. J. L. Fry (Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada):** Yes, Mr. Chairman, I have with me on my right, Mr. Jean Caron who is the Assistant Deputy Minister, Operational Services; Dr. A. G. Irvine, whom you have had before the Committee on several occasions, Director General, Government of Canada Accounting; and Mr. Brian Crossfield, Director General, Compensation Services Branch.

**The Chairman:** Thank you. Now, it is my understanding that you have an opening statement, Mr. Fry. Is that correct? If so, would you please present it to the Committee at this time.

**Mr. Fry:** Mr. Chairman, it is really only a few opening remarks as we have not had an opportunity to comment formally on the recommendations in these sections which refer specifically to our department. I thought I might just read this brief opening remark that will make our position clear.

**An hon. Member:** Are there copies available?

**Mr. Fry:** There are copies.

**The Chairman:** Copies will be made available, gentlemen.

**Mr. Fry:** The two recommendations with the greatest impact upon Services Administration are those respecting financial reporting services provided to departments and the administration of Public Service pay. I am speaking specifically of recommendations 5.24 and 5.38. To set the Committee's mind at rest I can assure you that officers of Services Administration have been working over the years to improve the financial management statements which are provided to departments of the government to the specifications which they provide for us. I think that is an important point. Those statements are provided to their specifications.

In 1973, the limited staff available in DSS to improve and operate this system developed what we like to call the Mark 3 version in the financial reporting system. This Mark 3 version was implemented in April 1974. It was designed to provide greater analytical capacity by increasing the capabilities to record, select and exclude information to provide totals and set out percentage distributions; improve the legibility of reports by extending the names and descriptions available and providing the option of having reports in one or both official languages; produce reports without the help of programmers, thereby extending the range of available report formats and reducing the time required to respond to user requests; extend the availability of imposed coding to reduce clerical effort in departments and to improve accuracy; provide an edit of all field of coding to improve error detection; and improve accuracy of incorporating a range of new procedures to balance inputs of dollar amounts with dollar outputs by departments, reports and time periods.

[Interprétation]

**Le président:** Merci. Sont aussi avec nous M. Fry, sous-ministre des Services et sous-receveur général du Canada. Monsieur Fry, voulez-vous nous présenter vos collègues?

**M. J. L. Fry (sous-ministre des Services et sous-receveur général du Canada):** Très bien, monsieur le président. A ma droite, M. Jean Caron, sous-ministre adjoint des Services opérationnels; M. A. G. Irvine, qui a déjà comparu devant vous à plusieurs reprises et qui est directeur général à la Comptabilité du gouvernement du Canada; et M. Brian Crossfield, directeur général à la Direction des services de rémunération.

**Le président:** Merci. Monsieur Fry, je crois savoir que vous avez une déclaration à faire. Voudriez-vous la lire au Comité?

**M. Fry:** Monsieur le président, il s'agit plutôt de quelques observations d'ouverture, puisque je n'ai pas eu l'occasion de commenter officiellement les recommandations qui portent précisément sur notre ministère. J'avais pensé alors vous lire mes commentaires, pour vous expliquer quelle est notre situation.

**Une voix:** Peut-on en avoir un exemplaire?

**M. Fry:** Certainement.

**Le président:** Messieurs, on vous distribuera des exemplaires.

**M. Fry:** Les deux recommandations qui ont l'incidence la plus forte sur l'administration des services, concernent les services des comptes rendus financiers offerts au ministère et l'administration du service de paie dans la Fonction publique. Je parle des recommandations 5.24 et 5.38. Je tiens à rassurer le Comité et lui dire que les fonctionnaires de l'administration des services travaillent depuis plusieurs années en vue d'améliorer les états de gestion financière qui sont données aux ministères gouvernementaux, selon les éléments qu'ils nous précisent. Il est en effet important de noter que les états financiers sont préparés en fonction des éléments que les ministères désirent voir apparaître.

En 1973, le peu de personnel disponible au MAS et travaillant en vue d'améliorer et de faire fonctionner ce système, a mis au point ce que nous appelons la version Mark 3 du système de comptes rendus financiers. Cette version a été mise en vigueur en avril 1974. Elle a été conçue dans le but d'améliorer la fonction d'analyse, c'est-à-dire d'augmenter les possibilités d'enregistrement, de sélection et d'exclusion de données et afin de calculer des totaux et des distributions de pourcentages; cette version a également pour but d'améliorer la netteté des rapports, en donnant un plus grand nombre de noms et de descriptions et en donnant la possibilité d'obtenir des rapports dans l'une ou l'autre des langues officielles ou les deux; elle doit également produire des rapports sans l'aide des programmeurs, donnant ainsi une plus grande gamme de formats de rapport et réduisant le temps requis pour répondre aux demandes des utilisateurs; elle doit agrandir le système de codage imposé et, par conséquent, réduire les efforts des commis aux écritures des ministères ainsi qu'améliorer leur exactitude; elle doit vérifier tous les domaines de codage afin de déceler plus sûrement les erreurs et, enfin, rendre plus exact l'insertion d'une gamme de nouvelles procédures dans le but d'équilibrer les entrées de caisse avec les sorties de caisse effectuées par les ministères, et d'équilibrer les périodes requises pour la rédaction des rapports.

## [Text]

This version also included a number of technical changes to make it more efficient and reliable.

• 1130

The Mark 3 version is now in its second year of operation. The major changes made since its first introduction have been to develop a new method of testing the system, based on test data banks and pre-production testing using the live information available in the first week of April. These changes were first introduced in April, 1975; they proved to be very successful and are now a permanent feature of the Mark 3 version.

Another step that was taken in 1974, which I think is very important, was the establishment of the Financial Service Wide Application Centre and its approval by the Treasury Board. Representatives of the major departments are members of the Policy Advisory Committee of this Centre. These representatives have approved a development plan that is almost identical to the approach suggested in paragraph 5.18 of the Financial Management and Control Study. The chairman of the Service Wide Application Centre Advisory Committee is Mr. Stuart Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Policy Branch of the Treasury Board Secretariat. He has been the chairman since the establishment of that committee.

I think this shows that we have identified problems and taken steps to correct them, as far as the centralized system is concerned. It should also be clear that many problems identified are within the control of the departments. It might be interesting just to look at what the departments are responsible for in this system. They are responsible for:

1. Their own accounting systems;
2. The accuracy of their own coding;
3. The design of their code blocks;
4. Responding to error listings provided by DSS;
5. The accuracy of their data on accruals;
6. The accuracy of nonfinancial data they supply;
7. Their frequency of input;
8. The design of their reports;
9. The delivery of their reports to users, where they take delivery in bulk;
10. Informing DSS when reports are no longer required.

As you can see, gentlemen, there has been a considerable amount of effort expended over the years in making improvements to this system, but it requires a high degree of co-operation between both the departments and ourselves to make the system function satisfactorily. In the recommendation contained in paragraph 5.38, the Auditor General indicates the need for a study to determine how departments could prepare and control—I am getting into payroll documentation now—payroll documentation prior to submitting it to one of the Services pay offices. We certainly agree that this would be most helpful as far as we are concerned. However, I would like to assure the Committee that work has already been started on two fronts in this regard. In May, 1975, a task force on pay administration was instituted by the Treasury Board. The terms of

## [Interpretation]

La version Mark 3 a entraîné également un certain nombre de modifications techniques qui rendent le système plus efficace et plus sûr.

Cela fait maintenant deux ans que nous utilisons la version Mark 3. Les modifications les plus importantes effectuées depuis sa mise en vigueur ont eu pour but de mettre au point une nouvelle méthode de vérification du système, méthode fondée sur des banques de données pour tests et fondée sur une vérification de la pré-production utilisant l'information recueillie sur place au cours de la première semaine d'avril. Ces changements ont donc été effectués en avril 1975, et, depuis lors, ils ont donné de bons résultats. C'est pourquoi on les utilise maintenant de façon permanente.

La deuxième étape des modifications s'est faite en 1974 par la mise sur pied d'un centre spécialisé des finances, centre qui a été approuvé par le Conseil du Trésor. Les représentants de tous les grands ministères sont membres du comité consultatif des politiques de ce centre. Ces mêmes représentants ont approuvé un projet de développement qui est presque identique à la méthode proposée au paragraphe 5.18 de l'Étude de la gestion et du contrôle financier. D'ailleurs, le président du Comité consultatif du centre spécialisé est M. Stuart Mensforth, sous-secrétaire à la direction de la politique de l'administration financière au secrétariat du Conseil du Trésor. Il en est le président depuis sa fondation.

Vous comprenez certainement que, grâce au système centralisé, nous avons réussi à identifier certains problèmes et à les corriger. J'ajoute que bon nombre des problèmes identifiés peuvent être résolus par les ministères eux-mêmes. Il serait d'ailleurs intéressant d'examiner la tâche des ministères au sein du système. Ils sont responsables de:

1. leur propre système de comptabilité;
2. l'exactitude de leur propre codage;
3. la conception de leurs blocs de codage;
4. la correction des erreurs rapportées par le MAS;
5. l'exactitude des données sur les impôts accumulés;
6. l'exactitude des données du domaine non fiscal que les ministères transmettent;
7. la fréquence avec laquelle ils apportent des données;
8. la conception de leurs rapports;
9. la transmission de leurs rapports aux utilisateurs, là où la livraison se fait en gros;
10. l'information qu'ils transmettent au MAS, une fois que les rapports ne sont plus nécessaires.

Vous voyez bien que, depuis plusieurs années, nous avons essayé considérablement d'améliorer ce système; toutefois, pour qu'il fonctionne correctement, il faut que les ministères et nous-même collaborions très étroitement. La recommandation du paragraphe 5.38 du rapport de l'Auditeur général souligne qu'il faudrait entreprendre une étude qui préciserait la manière dont les ministères pourraient mieux préparer et contrôler leurs documents de paie jusqu'au moment de les transmettre à des bureaux de paie. Nous souscrivons entièrement à cette recommandation qui serait fort utile pour nous. Toutefois, je préciserais aux membres du Comité que nous avons déjà entrepris deux travaux de recherche dans ce domaine, et ce sur deux fronts différents. En mai 1975, un groupe d'étude portant sur l'administration de la paie a été institué par le Conseil

## [Texte]

reference of that task force, on which my department is represented, are as follows:

To review the existing pay process with a view to developing the required characteristics of an optimal system of pay administration including the definition of the respective roles of Treasury Board Secretariat, the departments and agencies, and the Department of Supply and Services, and the development of the criteria to assess the performance of these organizations in this field.

A second activity in this area is one we started within Services administration to improve the existing regional pay system so that it will meet the objectives we expect will be formulated by the Treasury Board Secretariat. We recognize that we cannot anticipate the objectives that will finally be established when that task force has completed its work, but we do know of certain improvements that must be made to the regional pay system already, and we are in the process of trying to ensure that we will be in a position to respond rapidly when the Treasury Board's work is finished.

Turning now to Chapter VI, which deals with the need to build controls into all financial systems, specifically those dealing with payrolls, expenditures, revenues, receivables and inventories, in the recommendation contained in paragraph 6.22 the Auditor General emphasizes the need, amongst other things, for the adequate segregation of responsibilities to ensure that the independent control and integrity and accuracy so necessary in all financial areas are maintained. I would like to assure this Committee that this recommendation has been and is being followed, in Services offices and also in the operation of both the accounting and cash functions that are performed within the consolidated revenue fund.

We welcome the development of controls within the payroll system suggested by the Auditor General to be performed within departments. Such controls will improve the accuracy of data provided by departments to the services offices for the operation of the Public Service pay system. I would also like to inform this Committee that this approach is also supported by some of the preliminary conclusions and suggestions which have been made by the Treasury Board on pay administration.

The accounting standards for revenue accounting which are established for use within Services Administration for the preparation of the Accounts of Canada and to serve client departments are completely in accord with the recommendation contained in Paragraph 6.37 of the Auditor General's Report.

• 1135

You have already been made aware by Mr. Chrétien, and Mr. Osbaldeston and his officers, of Mr. Chrétien's intention to fulfil the requirements of the Auditor General's recommendation in Paragraph 6.42 by the establishment of the new Financial Administration Branch under the leadership of Mr. Mensforth. It is our intention to assist the Treasury Board in any way that is appropriate during their implementation of this recommendation. But I can assure the Committee that although we have taken into account Treasury Board regulations distributed in the *Guide to Financial Administration*, and the provisions of the Financial Administration Act and other pertinent regulations, we will be appreciative of the advice and counsel that we

## [Interprétation]

du Trésor. Voici le mandat de ce groupe d'étude auquel siège un représentant de mon ministère:

Réviser la structure actuelle de paie dans le but de trouver quelles sont les meilleures caractéristiques en vue de la formation d'un système d'administration de paie, caractéristiques qui incluent la définition des rôles du secrétariat du Conseil du Trésor, des ministères et organismes, ainsi que du ministère des Approvisionnements et Services, respectivement, et qui incluent la mise au point de critères servant à évaluer le rendement de ces mêmes organismes dans ce domaine.

Nous avons également commencé, au sein de l'administration des services, à améliorer le système de paie régional actuel, pour qu'il réponde aux objectifs que nous espérons voir formuler par le secrétariat du Conseil du Trésor. Il est évident que nous ne pouvons prévoir ces objectifs qui ne seront établis qu'à la fin des travaux du groupe d'étude, mais nous savons déjà quelles améliorations pourraient être apportées au système régional de paie, et nous sommes à essayer d'assurer que nous serons en mesure de répondre rapidement aux recommandations du Conseil du Trésor, une fois que celui-ci aura terminé sa tâche.

Passons maintenant au Chapitre VI, qui porte sur le besoin d'effectuer un contrôle de tous les systèmes financiers, surtout ceux des systèmes de paie, des dépenses, des revenus, des sommes à recevoir et des inventaires. La recommandation du paragraphe 6.22 de l'étude de l'Auditeur général souligne le besoin, notamment, d'une séparation nette des tâches de façon que l'on puisse exercer un contrôle efficace et autonome de l'intégrité et de l'exactitude dans tous les domaines financiers. J'assure le Comité que cette recommandation a été suivie dans les bureaux des services et aussi dans toutes les fonctions de comptabilité et de caisse effectuées au sein du fonds du revenu consolidé.

Nous sommes très heureux de voir que l'Auditeur général conseille d'effectuer des contrôles dans tous les systèmes de paie au sein des ministères. Ces contrôles serviront à améliorer l'exactitude des données fournies par les ministères aux bureaux des services aux fins du système de paie de la Fonction publique. Cette proposition est également appuyée par certaines des conclusions et propositions préliminaires formulées par le Conseil du Trésor et concernant l'administration de la paie.

Les normes de comptabilité pour les revenus établies aux fins de l'administration des services et pour la préparation des comptes du Canada, afin de servir les ministères clients, viennent entièrement appuyer la recommandation du paragraphe 6.37 du rapport de l'Auditeur général.

M. Chrétien, M. Osbaldeston et ses fonctionnaires vous ont déjà fait part de l'intention de M. Chrétien de remplir les exigences stipulées dans la recommandation de l'Auditeur général au paragraphe 6.42 de son rapport: en effet, M. Chrétien compte établir une nouvelle direction de l'administration financière sous la direction de M. Mensforth. Nous avons nous-mêmes l'intention d'aider le Conseil du Trésor de toutes les façons possibles, chaque fois que cela sera nécessaire au cours de la mise en application de cette recommandation. Bien que nous ayons toujours tenu des comptes des règlements établis par le Conseil du Trésor dans son guide d'administration financière, ainsi que des dispositions de la Loi sur l'administration financière et des

[Text]

will receive after review by the Treasury Board's monitoring group.

In Chapter 7 the subject of internal audit is explored. I am confident that the internal audit program operated in Services Administration is one which meets the criteria set out by the Auditor General. Also you are aware that there is a large audit organization within Services Administration which provides a variety of auditing services to departments and agencies of the federal government on a variety of programs.

That, Mr. Chairman, concludes my opening remarks. This has really only commented on the recommendations referred rather directly to our organization. There are many other comments in the Report on three sections that refer to DSS. I would certainly be happy, along with my officials, to answer any questions relating to those sections. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Fry. We will now open the meeting to questions and our first questioner is Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, on page 4 of Mr. Fry's statement where he indicates the 10 matters that departments are now responsible for, I would just like some clarification. Is it intended that those, particularly number 1 and number 3, are indicated as being particular problems or are these matters that you are just listing as a point of record?

**Mr. Fry:** No. Mr. Chairman, these were not intended to indicate problems but simply to point out the areas where the department can have responsibilities.

**Mr. Martin:** I think the Department of Agriculture has been mentioned earlier, I believe by Mr. Ross, when we were talking about the Public Accounts Study. Does this mean that the Department of Agriculture as a department is entitled to establish its own basic accounting system?

**Mr. Fry:** Gordon, perhaps you had better answer that.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** They are responsible, subject to the policies and regulations issued by the Treasury Board Secretariat. The way I look at it, Mr. Mensforth may be more professional in his description, the Treasury Board tries to impose upon the whole of the government the basic essentials of the accounting system, tries to ensure that the basics are there. However, every department has its own special and particular requirements for which it might want to institute a particular system. I trust that is a correct statement.

**Mr. Martin:** Let me ask, then, back if I may, Mr. Chairman, to Mr. Fry, do you now issue a monthly financial report to the Department of Agriculture?

**The Chairman:** Mr. Fry.

**Mr. Fry:** Yes, we do issue a report to the Department of Agriculture. There are really two reports that go out from our central accounting system. There is a cash report which goes to all departments and which is a detailed listing of cash transactions, it is really part of the over-all central accounts system and is used by the departments to balance with the central accounts. Then there are the

[Interpretation]

autres règlements pertinents, nous serons reconnaissants à tous ceux qui voudront bien nous conseiller, même après que le groupe de surveillance du Conseil du Trésor aura vérifié nos activités.

Le chapitre VII jette un œil sur la vérification interne. Je suis certain que le programme de vérification interne effectuée par l'administration des services répond bien aux normes établies par l'Auditeur général. Vous savez certainement qu'il existe un vaste organisme de vérification au sein de l'administration des services, organisme qui offre une gamme de services de vérification aux ministères et organismes du gouvernement fédéral, pour toute une série de programmes.

Monsieur le président, cela conclut mes observations. Je me suis surtout attaché aux recommandations, plutôt qu'à l'activité de notre organisme. Le rapport comprend également plusieurs autres commentaires sur trois sections qui se rapportent directement au MAS. Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à toute question portant là-dessus. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Fry. Nous passons maintenant aux questions, et M. Martin sera le premier à prendre la parole.

**M. Martin:** Monsieur le président, j'aimerais que M. Fry me donne quelques détails supplémentaires au sujet des dix responsabilités qui incombent aux ministères et dont il parle à la page 4 de sa déclaration. Les numéros 1 et 3, surtout, constituent-ils des problèmes particuliers, ou sont-ils simplement énumérés à titre d'information?

**M. Fry:** Non. Ces numéros ne constituent pas des problèmes, mais sont énumérés simplement dans le but de souligner les domaines dans lesquels le ministère peut avoir certaines responsabilités.

**M. Martin:** Je pense me souvenir que M. Ross a mentionné le ministère de l'Agriculture, au moment où nous parlions de l'étude des comptes publics. Cela signifie-t-il que le ministère de l'Agriculture, en tant que ministère, a le droit d'établir son propre système de comptabilité de base?

**M. Fry:** Gordon, pourriez-vous répondre?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Les ministères ont diverses fonctions établies aux termes des politiques et règlements institués par le secrétariat du Conseil du Trésor. M. Mensforth aura peut-être une description plus professionnelle de la tâche, mais, à mon sens, le Conseil du Trésor essaie d'imposer sur la totalité du gouvernement les éléments de base essentiels d'un système de comptabilité et essaie d'assurer qu'ils sont respectés. Toutefois, chaque ministère a ses propres exigences spéciales et particulières autour desquelles il peut vouloir instituer un système particulier. J'espère que mon explication est exacte.

**M. Martin:** Monsieur Fry, dans ce cas, rédigez-vous un rapport financier mensuel pour le ministère de l'Agriculture?

**Le président:** Monsieur Fry.

**M. Fry:** Oui, nous rédigeons un rapport pour le ministère de l'Agriculture. En fait, il y a deux rapports qui sont produits par notre système de comptabilité centrale. D'abord, il y a un rapport de caisse distribué à tous les ministères et qui contient une énumération détaillée de toutes les transactions de caisse; il s'agit d'un rapport qui fait partie du système général de comptabilité centrale et

[Texte]

management reports which are basically what we have been talking about here, as reports that we put out to departments as they request them. In the case of the Department of Agriculture we do prepare a management report for them. It would be designed to their specifications and would continue as long as they request it from us.

The Chairman: Mr. Martin.

• 1140

**Mr. Martin:** I guess what I am coming to, Mr. Chairman, and perhaps I am missing something here, but assuming that the recommendation in paragraph 6.42 was implemented, it would seem to me that there would have to be a basic standard for the establishment of accounting systems, including designs of code blocks, et cetera, within departments, that would enable information to be prepared centrally and issued from a central source to all departments within a reasonable time after each month-end and on which the whole control pattern would be based.

This is why I asked whether you consider it a problem that they are now able to establish their own systems. I can understand their indicating their requirements in certain ways, but it seems to me those requirements will have to be melded into an over-all plan if you are going to be able to issue meaningful financial information on a monthly basis.

**Mr. Fry:** Yes. There are standard inputs to the central accounting system. Perhaps Dr. Irvine would like to comment briefly on that aspect of it. Dr. Irvine.

The Chairman: Yes, Dr. Irvine.

**Dr. A. G. Irvine (Director General, Government of Canada Accounting Branch, Supply and Services Canada):** Yes, if I may, Mr. Chairman. The central accounting system is really based on the practice of recording cash transactions each month. As a result, we identify transactions when cheques are issued, we measure them at the value of the cheques, and we allocate each transaction to the time in the month in which the cheque is issued. That is all quite standard throughout. Basically, on the central system, we are operating cash.

Each month we only accrue interest on debts and superannuation charges. At the end of the year, we accrue everything else but, monthly, there are only these two accruals.

When it comes to the departments, they get a record through their cash statements of all the cash transactions we have. They also get summaries. In addition, they get their management statements.

In their management statements they can use accrual accounting if they wish. Most of them do, which is another basis of accounting. They can also, if they wish, put in commitment records and show free balances and a variety of other things. In other words, they have this freedom to move from a cash to an accrual basis and develop their accounting system further.

[Interprétation]

qui est utilisé par les ministères dans le but d'établir l'équilibre avec les comptes centraux. Puis, nous avons des rapports de gestion, et ce sont ces derniers dont nous avons essentiellement parlé; ce sont les rapports que nous rédigeons, si les ministères en font la demande expresse. Dans le cas du ministère de l'Agriculture, nous lui préparons expressément un rapport de gestion. Ce rapport est conçu en fonction des exigences propres du ministère, et nous devons continuer à leur en préparer un, tant qu'ils le demanderont.

Le président: Monsieur Martin.

**M. Martin:** Je n'ai peut-être pas bien compris, monsieur le président, mais si la recommandation à l'alinéa 6.42 était mise en application, il faudrait alors établir une norme fondamentale en vue de l'élaboration de systèmes comptables dans les ministères, y compris des listes de codes, etc. Le traitement des données pourrait ainsi se faire dans un poste central d'où on les fournirait ensuite à tous les ministères dans un délai raisonnable après chaque fin de mois, assurant ainsi la base de tout le système de contrôle.

C'est pourquoi je me demande si vous vous inquiétez du fait que les ministères soient maintenant en mesure d'élaborer leur propre système. Je puis concevoir qu'ils veuillent indiquer leurs besoins selon certaines formules, mais il me semble que leurs demandes devraient être regroupées dans le cadre d'un plan d'ensemble, afin de pouvoir fournir des renseignements financiers précis sur une base mensuelle.

**M. Fry:** En effet. Des apports très normaux sont faits au système comptable central. Peut-être que M. Irvine pourrait faire quelques observations à ce sujet. Monsieur Irvine.

Le président: Oui, monsieur Irvine.

**M. A. G. Irvine (Directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada):** Monsieur le président, le système comptable central se fonde en réalité sur l'enregistrement mensuel des transactions financières. Nous pouvons ainsi identifier les transactions lors de l'émission des chèques en fonction de leur valeur, et nous enregistrons chaque transaction au moment où le chèque est émis pendant le mois. Cette méthode est assez générale. En principe, les opérations du système central se font au comptant.

Chaque mois, nous ne faisons qu'accumuler les intérêts des dettes et les cotisations à la pension de retraite. A la fin de l'année, nous calculons tous les autres frais.

Quant aux ministères, leurs états de caisse font état de toutes nos transactions au comptant. On leur fait également parvenir des bilans.

Ils peuvent appliquer la comptabilité d'exercice à leurs états de gestion. La plupart d'entre eux utilisent cette méthode de comptabilité. S'ils le désirent, ils peuvent également faire état de leurs engagements et indiquer leur balance libre et une gamme d'autres facteurs. Autrement dit, ils peuvent passer librement d'une base de calcul au comptant ou de comptabilité et préciser davantage leur système comptable.

[Text]

**Mr. Martin:** Right. Thank you. Mr. Chairman, if I may just...

**The Chairman:** Thank you. Mr. Martin, before we have any further questions—and I will come back to you, Mr. Martin—I see a quorum and, as it is a fleeting thing at times, I would like to stop our proceedings at this point and ask whether it is agreed that the report of the steering committee and the schedule of meetings to be held after the Eastern recess be attached as an appendix to today's meeting. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Approved and concurred in by the meeting?

**Mr. Robinson:** There is just one point I want to...

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** ... ask about this report. The date set for the next meeting is May 4, which seems quite a long time after Easter.

**Some hon. Members:** No, no, no.

**The Chairman:** The House, Mr. Robinson, as we have been informed, will not reconvene until April 26, and in light of the consultations which we have requested the Auditor General as well as the members of the Treasury Board to hold, it was thought desirable to give them sufficient time to prepare a report which later will be submitted to the Committee. There is also the fact that members of Parliament will only be back in their offices for a week. It was believed they should have some time after a recess to catch up with their own work. For that reason—the convenience of members as well as the convenience of the departmental officials and the Auditor General's staff—we decided on that meeting date.

**Mr. Robinson:** I will agree with the reasoning of the Chair, but it seemed to me we have so much high-priced help around here that it would be nice to get through with our deliberations so that they can get back to doing the job that they should be doing.

**The Chairman:** That was the reasoning behind our setting the date—to give them a breathing spell to catch up because we have been working them quite steadily, Mr. Robinson. This was the reasoning behind our setting that particular date.

**Mr. LeBlanc (Laurier):** Also, the Auditor General will have to go to Committee for his Estimates pretty soon, so he will be taken up with that part of his work.

• 1145

**The Chairman:** Mr. Flynn.

**Mr. Flynn:** Mr. Chairman, I think Mr. Robinson meant to say that this high-priced help has been working long, hard hours and has been asking for no extra remuneration for doing it. I am sure they are doing a good job for the Auditor General. That is what Mr. Robinson meant to say. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is nice to have that interpretation. Mr. Huntington. Mr. Robinson, do you wish to...

[Interpretation]

**M. Martin:** Très bien. Merci. Monsieur le président, si je puis...

**Le président:** Merci. Monsieur Martin, je reviendrai à vous dans un instant, mais comme nous avons le quorum, et que cet état de chose n'est habituellement que temporaire, j'aimerais suspendre nos délibérations et vous demander s'il est convenu que le rapport du comité directeur ainsi que l'horaire des réunions qui seront tenues après les vacances de Pâques soient annexés au procès-verbal de ce jour. Est-ce convenu?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** C'est adopté?

**M. Robinson:** J'aimerais poser une question...

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** ... au sujet de ce rapport. La date fixée pour la prochaine réunion est le 4 mai, ce qui semble être assez longtemps après Pâques.

**Des voix:** Non, non.

**Le président:** La Chambre, monsieur Robinson, tel qu'on nous l'a indiqué, une se réunira pas avant le 26 avril, et puisque nous avons demandé à l'Auditeur général ainsi qu'aux membres du Conseil d'avoir des consultations, on a cru bon de leur accorder suffisamment de temps pour préparer un rapport, qui sera ensuite présenté au Comité. Il faudrait également tenir compte du fait que les députés ne reviendront à leur bureau que pendant une semaine. On estime qu'ils devraient jouir d'un certain temps après les vacances pour vaquer à leurs propres affaires. C'est pourquoi, dans l'intérêt des députés ainsi que des fonctionnaires du ministère et du bureau de l'Auditeur général, nous avons décidé de fixer la réunion à cette date.

**M. Robinson:** Je suis d'accord avec le président, mais l'aide dont nous jouissons est tellement dispendieuse qu'il serait peut-être préférable de terminer nos discussions afin que ces personnes puissent retourner à leur besogne.

**Le président:** C'est exactement la raison pour laquelle nous avons fixé cette date, afin de leur permettre de respirer un peu, puisque nous les avons beaucoup fait travailler, monsieur Robinson.

**M. Leblanc (Laurier):** En outre, l'Auditeur général devra comparaître devant le Comité lors de l'étude du Budget, et il sera très pris à ce moment-là.

**Le président:** Monsieur Flynn.

**M. Flynn:** Monsieur le président, M. Robinson veut sans doute dire par là que cette aide dispendieuse a travaillé très fort sans demander de rémunération supplémentaire. Je suis persuadé que ces personnes font de l'excellent travail pour le compte de l'Auditeur général. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Cette interprétation est très aimable. Monsieur Huntington. Monsieur Robinson, voulez-vous...

[Texte]

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think I am entitled to speak for myself and I do not need anybody else to do this.

**An hon. Member:** We are not so sure.

**Mr. Robinson:** I think with the amount of payment to officials say, in the \$300 a day range, we cannot afford too much of this in times of austerity. I am just saying let us get on with the job and get it done.

**The Chairman:** That is the intent of the Committee. We are trying to space our work so that we will get through some time this year. If you look at the workload that has been made as our terms of reference, I think you will all agree that we have a heavy workload which will take us well into the end of this particular year. So we are spacing our work to assist the officials, the Auditor General, as well as members, in providing work breaks in which they can, hopefully, study up on past reports, as well as for future meetings. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** On the same point of order. On May 4, I just would like to advise the Chair that Mr. Clarke and I will not be able to attend on that date.

**An hon. Member:** Hear, hear.

**The Chairman:** So you see, Mr. Robinson, we already have problems with the greater work-loads put on some members. It is more than they can cope with at present.

**Mr. Leblanc (Laurier):** There is no problem there.

**The Chairman:** Are we agreed to accept the report of the steering committee, gentlemen?

**Some hon. Members:** Agreed.

(See Minutes of Proceedings)

**Mr. Leblanc (Laurier):** I think we have to put on the record that this Committee has been sitting twice a week for a number of times now, contrary to the past when we were sitting once a week.

**The Chairman:** That is a very good observation, Mr. Leblanc, and I think without patting the Committee members on the back, they have been doing yeoman service in working on the accounts which have been referred to us by the House. The period, when we will be in recess will hopefully be utilized, as I said a moment ago, by all members to reflect upon the mountain of work and reports which have already been tabled, plus the heavy workload which is evident in the schedule beginning May 4.

**Mr. Cafik:** Can we now get to work, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Thank you, yes. We will carry on with questions. Mr. Martin had his final question before I turn to Mr. Huntington. Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I guess my basic concern is from the questions I was raising earlier relating to some of Mr. Fry's comments supplemented by Miss MacDonald's comments. I would like to turn to the Auditor General for a comment on this point, and perhaps even to Mr. Osbaldeston. My basic concern is that if there is to be any really meaningful acceptance of the report of the financial management control study, in no way can 30 departments of government have their own accounting systems. In no way can 30 departments make individual decisions as to whether they are going to accrue or not accrue items. In other words, it is just fundamental that the design of an over-all system has to be such that the figures can be

[Interprétation]

**Mr. Robinson:** Monsieur le président, j'ai le droit de parler en mon nom et n'ai besoin de personne pour le faire à ma place.

**Une voix:** Ce n'est pas tellement certain.

**M. Robinson:** Étant donné le traitement de ces fonctionnaires qui s'élève environ à \$300 par jour, nous ne pouvons nous permettre de faire des abus en cette période d'austérité. Je tiens simplement à ce que le travail soit fait.

**Le président:** Telle est également l'intention du Comité. Nous essayons de répartir nos travaux de façon à terminer cette année. Si vous jetez un coup d'œil à la charge de travail que l'on nous a confiée dans le cadre de notre mandat, vous conviendrez qu'il nous faudra travailler dur jusqu'à la fin de l'année. Nous tentons de répartir notre travail afin d'accommoder les fonctionnaires, l'Auditeur général, ainsi que les députés, tout en prévoyant des pauses pendant lesquelles ils pourront examiner les rapports antérieurs et préparer les réunions futures. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** J'aimerais simplement informer le président que M. Clarke et moi-même ne pourrions assister à la réunion du 4 mai.

**Une voix:** Bravo.

**Le président:** Vous voyez, monsieur Robinson, la charge de travail de certains députés pose déjà des problèmes. Ils ont plus de travail qu'il n'en faut pour le moment.

**M. Leblanc (Laurier):** Il n'y a aucune difficulté à ce niveau.

**Le président:** Est-il convenu d'adopter le rapport du comité directeur, messieurs?

**Des voix:** Adopté.

(Voir le procès-verbal)

**M. Leblanc (Laurier):** Il serait peut-être bon d'indiquer au dossier que le Comité siège deux fois par semaine depuis un certain temps alors que par le passé il ne siégeait qu'une fois par semaine.

**Le président:** Excellente observation, monsieur Leblanc, et sans vouloir faire l'éloge des membres du Comité, je dois dire qu'ils ont rendu des services inestimables en examinant les prévisions qui nous ont été renvoyées par la Chambre. Comme je l'ai déjà dit, j'espère que pendant les vacances tous les membres réfléchiront à la quantité considérable de travaux et de rapports qui ont déjà été déposés, en plus de la lourde charge qu'il faudra assumer à compter du 4 mai.

**M. Cafik:** Pouvons-nous poursuivre nos travaux, maintenant, monsieur le président?

**Le président:** Oui, merci. Reprenons l'interrogatoire. M. Martin a une dernière question à poser avant que M. Huntington prenne la parole. Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, j'aimerais revenir sur la question dont j'ai parlé tout à l'heure à l'égard de certaines observations de M. Fry et de M<sup>me</sup> MacDonald. Ma question s'adresse à l'Auditeur général et peut-être également à M. Osbaldeston. Si l'on veut que le rapport de l'étude de la gestion et du contrôle financiers soit accepté, je ne vois pas comment 30 ministères gouvernementaux pourraient chacun utiliser son propre système comptable. Il est impossible que 30 ministères prennent des décisions particulières à savoir s'ils accumuleront ou non certains articles. Autrement dit, il faut absolument que le système d'ensemble soit conçu de façon à ce que les chiffres puissent être unifiés en entier ou en partie. Il serait peut-être

[Text]

brought together and matched in whole or in part. Indeed, it might be desirable to take a certain program that has operated in a number of departments and see how it is coming out of the system. Any half decent accounting system, when implemented, should be able to provide this. I just trust there is not a suggestion that there would be a continuation of individual departments being able to design their own systems or their own coding methods without very careful consideration of how this will fit into the over-all package. I would like to hear Mr. Macdonell's comment on this particular aspect and Mr. Osbaldeston's as well, if I may.

The Chairman: Mr. Macdonell.

• 1150

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, Mr. Martin referred earlier to recommendation 6.42 which reads as follows:

6.42 Departmental systems should be reviewed and approved by a central agency to ensure that they comply with Treasury Board regulations and such other instructions as are required to ensure adequate control of expenditures, revenues and assets.

So that is a very clear-cut recommendation.

Recommendation 10.36 which is the recommendation on organization where we recommend that various activities be clarified and unified—and unified is the important word there—we do have “establishing the accounting practices governing the financial statements.” And that is intended, as I think Mr. Martin has pointed out, to be the underlying statements that ultimately get consolidated into the Accounts of Canada. So I think there is no doubt about what we have recommended which is very much along the lines of Mr. Martin's question.

I have not just checked, but my recollection is that these two recommendations are basically accepted by the treasury Board, as stated by Mr. Chrétien, and I think without qualification. I may have to check to see if these were ones there were some modifications on, but I think, as Mr. Osbaldeston said in his comments at one of the meetings, the modifications could easily have been acceptance but footnotes. So, that I would be glad to supplement my answer if Mr. Martin should so desire, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Osbaldeston.

Mr. Osbaldeston: I would like to make one distinction. The recommendations as put forward have indeed been accepted. The distinction I want to make is that there are a series of accounts, as set forward in the recommendation and in the acceptance of them, which are the central core accounts of the Government of Canada. These accounts must be uniform in order that we can compile a single ultimate document. They must be compatible, one with another.

With reference to the Public Accounts of Canada, the second requirement is that as you move up in the hierarchy of the government, from departments to the Treasury Board, to the Cabinet, to Parliament, etc, you require at the top specific information which may or may not be critical to a department, but it may be critical to us for central management purposes. In other words, our management requirements may and do differ from the individual departments' management requirements. Those reports must be capable of unification because we bring them together for our management purposes at the top.

[Interpretation]

même souhaitable d'examiner comment tel ou tel programme en usage dans de nombreux ministères fonctionne dans le cadre du système. N'importe quel système comptable passablement efficace devra pouvoir en faire autant. J'espère simplement que l'on ne proposera pas que les ministères continuent d'élaborer leurs propres systèmes ou leurs propres méthodes de codification sans chercher à savoir si cette façon de procéder convient au système d'ensemble. J'aimerais entendre les commentaires de M. Macdonell et de M. Osbaldeston à ce sujet.

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, M. Martin a fait allusion plus tôt à la recommandation 6.42 qui se lit comme suit:

6.42 Il faudrait réviser les systèmes ministériels et les faire approuver par un organisme central afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux directives du Conseil du Trésor et aux autres instructions qui s'imposeraient pour assurer un contrôle adéquat des dépenses, des revenus et des actifs.

Cette recommandation est donc très précise.

La recommandation 10.36 portant sur l'organisation recommande que diverses responsabilités soient précisées et unifiées, cette dernière expression est le mot clé, et on recommande également «d'établir les pratiques servant de règles à l'établissement des états financiers.» Comme M. Martin l'a indiqué, il s'agit là des états financiers qui seront ensuite unifiés pour former les Comptes publics du Canada. Nos recommandations sont donc bien précises, et répondent ainsi à la question de M. Martin.

Je n'ai pas vérifié, mais si je me souviens bien ces deux recommandations ont été acceptées par le Conseil du Trésor, comme l'a indiqué M. Chrétien, et ce, sans réserve. Je vérifierai afin de voir si des modifications ont été apportées à celle-ci, mais comme M. Osbaldeston l'a déclaré lors d'une réunion, les modifications auraient pu être simplement indiquées en bas de page. Je serai donc heureux de préciser ma réponse si M. Martin le désire, monsieur le président.

Le président: Monsieur Osbaldeston.

M. Osbaldeston: J'aimerais faire une distinction. Les recommandations ont été acceptées telles que formulées. Cependant, il existe une série de comptes, exposés dans la recommandation autorisés, constituent les comptes centraux du gouvernement du Canada. Ils doivent être uniformes afin que nous puissions préparer un seul document final. Ils doivent également être compatibles.

En ce qui concerne les Comptes publics du Canada, on constate qu'en montant dans la hiérarchie gouvernementale, depuis les ministères jusqu'au Conseil du Trésor, ou au cabinet, au Parlement, etc., certains renseignements précis qui sont nécessaires à l'échelon supérieur et qui sont ou non décisifs pour un certain ministère, le sont certes en ce qui concerne la gestion centrale. Autrement dit, nos besoins sont différents de ceux de l'administration de chaque ministère. Il faut pouvoir unifier ces rapports puisque cela s'impose dans le cadre de nos fonctions.

## [Texte]

And there is a third level, and this is my distinction, there a third level of accounting information, if I can describe it that way, or financial information, which is critical to departmental management, and in fact, may never leave the department. Nobody else but the manager of that program may wish to see or examine that data. That is possible, and in fact, I am sure it is absolutely an accurate statement. That data, and relative to the central management of those first two that I have described, there is no doubt that the central agency must have responsibility to make sure they are uniform and compatible.

Relative to the third, I have grave doubts—in this sense, that it should all be centralized. We do not have brilliance at the centre, no matter what centre one looks to. The departmental managers know what they need, they know how to get it, and they should be allowed to do so. I do not think we should kibitz relative to that requirement of that particular manager, except that because of our activity on the first two, both the Auditor General and I do have expertise in our shops. We should be available to them to assist. Second, there is an obligation on us, I think, to make sure that some aberration does not occur. In other words, that somebody just does not have a bright idea and go out and spend a hell of a lot of money on it and really, there is no ultimate use for it at all. He should have been calmed down in the first instance.

So, if I make that distinction, Mr. Martin, I think we have to keep in mind that there should be distinctions in departments because those accounts serve the management of that department as opposed to the central apparatus, as opposed to the Public Accounts of Canada.

**The Chairman:** We will have a supplement to that from Mr. Macdonell and then I must turn to Mr. Huntington in deference to all your colleagues.

Mr. Macdonell.

• 1155

**Mr. Macdonell:** Again, Mr. Chairman, semantics can play strange tricks. I think in principle I can agree with what the secretary has just said. On the other hand, I must again emphasize that the theme of our report is that from the very beginning, which is essentially a program forecast, but the particular beginning of the budgetary control system, as we have stated in our report and at these hearings, is the estimates presented to Parliament and it seems to me that consistent with management information systems that can be flexible enough and responsive to the needs of departmental management there is no question of that and we fully accept that. We are not recommending a fully centralized system. What we are recommending is that there be an adequate system which will provide the kind of information that is needed ultimately by Parliament, for example, in terms of the kind of budgetary control system that is really nonexistent now in any practical way at the departmental level and which we think is a fundamental requirement. I do not think that can be done by 28 or 29 or 48 departments, it has to be quarterbacked by some central source and that is our recommendation. I think there is no disagreement between the Secretary and myself on that. As I say, semantics do sometimes play strange tricks when read after the fact.

**Mr. Martin:** May I just make one very quick comment, Mr. Chairman, just to the point?

## [Interprétation]

Il existe un troisième niveau de renseignements comptables ou financiers, et c'est ici que je fais la distinction, qui sont décisifs dans le cadre de la gestion ministérielle et qui en fait ne seront jamais divulgués à l'extérieur du ministère. Nul autre que le directeur de ce programme n'examinera ces données. Cela se peut, et j'ajouterais même que cela existe réellement. Dans le cadre de la direction centrale des renseignements dont je vous ai déjà parlé, il ne fait aucun doute que l'organisme central doit avoir la responsabilité de s'assurer que ces données sont uniformes et compatibles.

Quant au troisième type de données, il devrait également être centralisé. Les résultats au centre, quels qu'ils soient, ne sont pas brillants. Les directeurs ministériels connaissent leurs besoins, ils savent comment y répondre et devraient être en mesure de le faire. Je ne vois pas pourquoi nous surveillerions les besoins d'un tel directeur, si ce n'est que l'Auditeur général et moi-même avons une certaine expérience en la matière étant donné nos activités aux deux premiers niveaux de renseignements. Nous devrions donc pouvoir leur apporter notre aide. En second lieu, nous devons éviter à tout prix les écarts inutiles. Autrement dit, nous devons éviter que quelqu'un consacre une somme considérable à un projet absolument inutile. Il faut y voir tout de suite.

Il faut donc se rappeler, monsieur Martin, de faire certaines distinctions dans les ministères puisque ces comptes servent à la gestion de ce ministère par opposition à l'organisme central et aux Comptes public du Canada.

**Le président:** Vous avez droit à une question supplémentaire, monsieur Macdonell, et ensuite j'accorderai la parole à M. Huntington par égard à tous vos collègues.

Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Encore une fois, monsieur le président, la sémantique peut nous jouer de drôles de tours. En principe, je suis d'accord avec ce que le secrétaire vient de dire. D'autre part, j'insisterai de nouveau sur le thème de notre rapport: nous envisageons le processus depuis le départ, à partir des prévisions de programmes, même si le contrôle budgétaire ne se débute qu'au moment où le budget est présenté au Parlement. A mon avis, cela n'interdit pas le recours à des systèmes de renseignements à l'intention des gestionnaires, systèmes qui seraient assez souples pour correspondre aux besoins de ces derniers et à cela nous souscrivons entièrement. Nous ne recommandons pas un système complètement centralisé. Nous recommandons un système approprié qui fournisse le genre de renseignements dont le Parlement a besoin pour qu'il existe un contrôle budgétaire digne de ce nom. Pour l'instant, cela n'existe pas au niveau des ministères et nous croyons que c'est là une lacune déplorable. Nous croyons, du reste, qu'il serait impossible que 28, 29 ou 48 ministères accomplissent cette tâche et voilà pourquoi nous recommandons que le tout soit dirigé comme il se doit. Le secrétaire et moi-même sommes tout à fait d'accord là-dessus. Comme je l'ai déjà dit, il y a parfois des nuances de vocabulaire qui jouent des tours.

**M. Martin:** Monsieur le président, une brève observation.

## [Text]

**The Chairman:** Very quickly.

**Mr. Martin:** I think I understand what is being said. The important thing surely is that anything going on in the department must be subsidiary to what the chief financial officer of the organization requires in order to carry on the over-all controls and bring out information as he requires. It is not an alternative to...

**Mr. Osbaldeston:** That is correct, I would agree with that.

**The Chairman:** Gentlemen, it is 11.55 a.m. and I have Mr. Huntington, Mr. Robinson, Mr. Towers and Mr. Cafik in that order. So hopefully your questions and responses can be...

**Mr. LeBlanc (Laurier):** I am withdrawing from asking questions.

**The Chairman:** Thank you—as precise as possible. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** That last comment of yours Mr. Chairman, completely shatters me because...

**The Chairman:** You have a lengthy question. Well, carry on.

**Mr. Huntington:** Coming from the land of accrual accounting, and having followed the work of this Committee with quite a bit of interest I come to the key issue that is in my mind, that with the background of accrual accounting and being responsible to answer to tax inspectors, et cetera at all levels, I have come to the conclusion that the financial reporting of the Government of Canada is out of control in light of that background; that we have a system that is designed for individual managers; that the system is not designed to control spending or the quality of use of the tax resource nor is it designed to structure a meaningful budget that offers some measure of control.

I would also just like to say before I get to my questions that I sense in the rush to large institutions, in the recent era, that this breakdown is not occurring just within the Government of Canada. It is occurring in other organizations that are under accrual accounting. There are examples of airlines and there are examples of Crown corporations that are out of control and, as one reads, one senses that the multinational corporation is in trouble just with this inability to control the data needed.

I would come to the points on which we had Glassco in 1962 make a substantive report that has had some—I might be in trouble with the word “token”—token implementation. Then we had Mr. Chrétien's statement to us, page 46-9 of our *Minutes* where he pointed out that the Treasury Board had in 1973 taken some measures along these lines, and then this was followed by the Auditor General's Report of March 31, 1975, which in terms of normal language that one sees in reports, is a very severe indictment of the implementation of the concern that has been expressed as far back as 1962. Treasury Board measures came along in 1973 and I have had a chance to glance through their guide here which is large, voluminous, impressive in some areas and that leads now to questions 11, 12, 13 and, if I have time, 3 as prepared by the research officer of the Committee.

Question 11 is, would it be correct to say that this guide identifies all the financial controls mentioned in the Auditor General's study? If not, what controls are not included in the Treasury Board guide and mentioned in the Auditor General's study. If not, what controls are not included in the Treasury Board guide? In addition to that, I would like

## [Interpretation]

**Le président:** Soyez très bref.

**M. Martin:** Je crois que je comprends ce que vous essayez de dire et ici, il est important que quoi qu'on fasse le ministère se plie à ce que l'agent financier en chef de l'organisme exige s'il veut exercer un contrôle d'ensemble et recueillir les renseignements nécessaires. Il n'y a pas de choix possible...

**M. Osbaldeston:** Très juste. J'en conviens.

**Le président:** Messieurs, il est 11 h 55 et j'ai sur ma liste le nom de MM. Huntington, Robinson, Towers et Cafik dans cet ordre. J'espère que vos questions comme vos réponses pourront...

**M. Leblanc (Laurier):** Retirez mon nom de la liste.

**Le président:** Merci. Que vos questions et vos réponses seront aussi précises que possible. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Monsieur le président, votre dernière observation m'a complètement bouleversé, car...

**Le président:** Votre question est longue? Allez-y.

**M. Huntington:** Mon domaine est celui de la comptabilité d'exercice. J'ai suivi avec intérêt les travaux de ce comité et j'en suis venu à la conclusion que les rapports financiers du gouvernement du Canada ne font pas bon ménage avec la comptabilité d'exercice et les inspecteurs fiscaux ne leur conviennent pas. Notre système est un système conçu pour des gestionnaires particuliers. Il ne permet pas de contrôler les dépenses ou la qualité de l'utilisation des deniers publics, pas plus du reste que de structurer un budget qui permette d'exercer un certain contrôle.

Avant de poser mes questions, j'aimerais ajouter ceci: j'ai pu remarquer récemment que ce n'était pas uniquement le gouvernement du Canada qui souffrait d'un tel malaise. D'autres organismes qui ont une comptabilité d'exercice en souffrent. Prenons le cas des compagnies aériennes par exemple, celui des sociétés de la Couronne, peut-être celui de sociétés multinationales qui sont dépassées par les événements et n'arrivent pas à endiguer le flot des données nécessaires.

Je vais maintenant exprimer un point de vue abondamment traité, en 1962, par la Commission Glassco, laquelle a fait des recommandations que l'on a mises en application uniquement pour la forme. M. Chrétien a fait une déclaration que l'on peut lire à la page 46-9 de notre procès-verbal où il dit que le Conseil du Trésor a pris certaines mesures, en 1973, et l'Auditeur général en touche un mot dans son rapport du 31 mars 1975. L'Auditeur général ne mâche pas ses mots et dit clairement que l'application de cette recommandation qui remonte à 1962 laisse beaucoup à désirer. Le Conseil du Trésor a attendu 1973 pour agir et j'ai jeté un coup d'œil sur la masse impressionnante et volumineuse de directives qu'il a émises dans ces secteurs; cela m'amène aux questions 11, 12 et 13, de même qu'à la question 3 qui ont été préparées par le documentaliste du comité.

Question 11: ai-je raison de croire que ces directives, ce guide du Conseil du Trésor, réunit tous les contrôles financiers mentionnés par l'Auditeur général dans son étude? Si ce n'est pas le cas, quels sont les contrôles qu'aurait omis le Conseil du Trésor et qui seraient mentionnés dans l'étude de l'Auditeur général? Sinon, quels sont les contrôles qui

[Texte]

to ask, having read this, what is the difference between a guideline and a regulation? Are these Treasury Board guidelines backed up with Treasury Board Minutes, and have departments actually ignored Treasury Board Minutes if they exist?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

• 1200

**Mr. Osbaldeston:** To the first question, would it be correct to say that this guide identifies all the financial controls mentioned in the Auditor General's study, the answer is, yes, as I understand it.

In answer to the second question, what is the difference between a regulation and a guideline, a regulation is a decision of the government backed by law and any deviation from that regulation is a deviation from the law. To put it in the vernacular, it is a "no, no". It must not and cannot be deviated from. A guideline is a question of good practice. We believe—I would like to return to the Glassco concept in a moment, if I may, Mr. Chairman—there is certain good practice that should be followed. We set it out, but I think we have finally come to the realization that a good practice can vary from situation to situation, depending upon the circumstance. Therefore, a deputy minister, in accordance with Glassco, is allowed some leeway relative to deviation from a guideline. Once he deviates, he then, as the guide sets out, is responsible for justifying that deviation.

If I could just return to Glassco. That is exactly what Glassco hammered the government for and, in my judgment, properly, that the government was controlled, to quote Dr. Raynauld, "by hundreds of thousands of regulations", thou shalt do this and thou shalt do that. Whether it made sense or did not make sense, you do it, you do it, you do it. Glassco said "For heaven's sakes, get off the back of our managers, give them the essential regulations, tell them what good practice is and then let them get on and manage it."

So, that is the difference, Mr. Huntington. It is an attempt to allow managers to use their judgment. They are highly paid people, highly skilled people. We tell them what we think good practice is. If they deviate they should be prepared to defend it in front of the Parliament, in front of the Treasury Board.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Osbaldeston. Mr. Chairman, are there departments that have ignored the regulations?

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Any ignoring of regulation, as found by the Auditor General, would of course be reported by the Auditor General because that would be a deviation, in effect, from law. So my answer to you would be, yes, and I guess the examples of that have to be found in the Auditor General's report. Are they multitudinous? If one looks at the Auditor General's report over the year one can make one's own judgment on that. Some would say, yes, and others would say, well, given the size of the bureaucracy and the number of decisions made, the answer is probably no. Undoubtedly, human beings being what they are, I can answer unequivocally, yes, some departments on occasion have not followed Treasury Board regulations and when that happens they are immediately called on the carpet when we discover it and it is not excused. The situation is

[Interprétation]

ne sont pas inclus dans le guide du Conseil du Trésor? De plus, j'aimerais savoir quelle est la différence entre une directive et un règlement? Ces directives du Conseil du Trésor font-elles l'objet de communiqués et les ministères ignorent-ils parfois ces communiqués?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Premièrement, je crois que l'on peut dire que ce guide indique tous les contrôles financiers mentionnés dans l'étude de l'Auditeur général.

Deuxièmement, un règlement est une décision du gouvernement appuyée par une loi et toute infraction à ce règlement est une infraction à la loi. Je peux donc répondre catégoriquement qu'on ne peut ignorer ces règlements. Une directive est une pratique recommandable. J'aimerais revenir au concept Glassco dans un moment avec votre permission, monsieur le président. Nous pensons que certaines bonnes pratiques devraient être suivies, mais nous nous sommes finalement rendus compte que les conditions créent des différences de situation à situation. Par conséquent, un sous-ministre, selon Glassco, est autorisé à se prévaloir d'une certaine latitude quant à l'interprétation d'une directive. Et comme le guide l'indique, il lui faut alors justifier cette interprétation.

J'aimerais revenir un instant à Glassco. C'est exactement ce que Glassco a reproché au gouvernement et à mon avis à juste titre. Le gouvernement était contrôlé, pour citer M. Raynauld, par des centaines de milliers de règlements disant: «Tu feras ceci et tu feras cela». Que cela soit raisonnable ou non il faut le faire. Glassco a dit qu'il fallait mettre fin à ce harcèlement de nos gestionnaires, qu'il fallait leur communiquer les règlements essentiels, leur dire ce qu'était une bonne pratique et les laisser faire leur travail de gestion.

C'est donc là que se trouve la différence, monsieur Huntington. L'objectif est de permettre aux gestionnaires d'user de leur jugement. Ce sont des personnes fort bien payées, fort compétentes. Nous leur disons ce qui selon nous est une bonne pratique et si ces gestionnaires en dévient, ils devraient être prêts à se défendre devant le Parlement, devant le Conseil du Trésor.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je vous remercie, monsieur Osbaldeston. Monsieur le président, y a-t-il des ministères qui aient ignoré ces règlements?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Toute ignorance d'un règlement constatée par l'Auditeur général fait l'objet d'un rapport de celui-ci car il s'agit en fait d'infraction à la loi. Je pense donc pouvoir vous répondre par l'affirmative et que les exemples s'en trouvent dans le rapport de l'Auditeur général. Sont-ils multiples? La lecture des rapports successifs de l'Auditeur général permet de se faire une idée. Certains diront que ces cas sont multiples et d'autres diront qu'étant donné la taille de la bureaucratie et le nombre de décisions prises, la réponse est probablement négative. Il ne fait aucun doute, les êtres humains étant ce qu'ils sont, que je peux répondre sans équivoque par l'affirmative, que certains ministères à l'occasion n'ont pas respecté les règlements du Conseil du Trésor et lorsque cela arrive, ils sont immédiatement convoqués car il n'y a pas d'excuse. On

[Text]

corrected as you will see in our responses to the Auditor General's report. Any deviations noted are corrected and we have responded to all of those deviations.

**Mr. Huntington:** That leads me to question No. 12, Mr. Chairman. Since the issuance of the Treasury Board guide in 1973, what monitoring has been done to date to ensure that the departments and agencies are following Treasury Board policy on financial administration? Who is monitoring and how many financial officers are involved in this monitoring?

**Mr. Osbaldeston:** Could I just make one preamble? I said earlier, Mr. Chairman, that I think the Glassco recommendations to let the managers manage, but not to let them be unaccountable, are terribly important and remain terribly important. When they were put in place, this accountability factor was down played. I have said that before at this Committee and I repeat it now. We then took steps in the seventies, as mentioned, to bring about an accountability and accountability is brought about by evaluation of their behaviour. Mr. Mensforth can be more explicit on exactly what we have done to make them accountable for following, if he may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Mensforth.

**Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board):** Mr. Chairman, we started the evaluation process. The guide was published in September of 1973 and in August 1973 we went out and we divided our evaluation into three phases. Between August 1973 and October 1974 we did control of expenditures, revenues, accounts receivable, commitment control. Phase II was November 1974 to October 1975. We did management of the function, accounting for expenditures and internal audit. The phase that we are embarked on now is the phase you are talking about, Mr. Huntington. We are into coding and classification of accounts, budget preparation, budgetary control and financial reporting. We know before we start that this one is going to be a long one, and we are going more in depth in our evaluations.

• 1205

What we do here too, when we have finished our evaluation, we send the report to the deputy minister and, we leave an implementation schedule behind us to correct any deficiencies. We come along the next year, we follow up on our implementation schedule to see that the differences have been rectified. So far we have met with very good co-operation from departments.

The trouble is that when we go and do an evaluation of this nature they want us to turn into management consultants to stay and help them. We do not have the time. We do make recommendations as to how they can overcome their difficulties.

**Mr. Huntington:** How many officers do you have involved in this work, Mr. Chairman?

[Interpretation]

remédie à la situation, comme vous pouvez le voir dans nos réponses au rapport de l'Auditeur général. Nous avons partout apporté les rectifications nécessaires.

**M. Huntington:** Cela me conduit à la question numéro 12, monsieur le président. Depuis la publication du guide du Conseil du Trésor en 1973, quelle surveillance a été exercée jusqu'à présent pour s'assurer que les ministères et organismes respectent les directives d'administration financière du Conseil du Trésor? Qui exerce cette surveillance et quel est le nombre d'agents financiers qui s'en chargent?

**M. Osbaldeston:** Pourrais-je commencer par un préambule? J'ai dit un peu plus tôt, monsieur le président, que les recommandations Glassco demandant à ce qu'on laisse les gestionnaires gérer, mais qu'on les oblige à rendre des comptes sont terriblement importantes et demeurent terriblement importantes. Lorsque ces recommandations ont été adoptées, on a minimisé ce facteur de responsabilité. Je l'ai déjà dit devant ce Comité et le répète maintenant. Nous avons alors pris des mesures dans les années 70, comme nous l'avons mentionné, pour qu'il y ait responsabilité et cette responsabilité a été mesurée grâce à une évaluation. M. Mensforth pourra vous expliquer plus exactement. Nous les avons rendus responsables avec votre permission, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Mensforth.

**M. S. Mensforth (sous-secrétaire, direction de l'administration financière, Conseil du Trésor):** Monsieur le président, le guide a été publié en septembre 1973 et en août 1973, nous avons déjà commencé notre évaluation en la divisant en trois périodes. Entre août 1973 et octobre 1974, nous avons contrôlé les dépenses, les revenus, les comptes recevables et les contrôles des engagements. La deuxième période s'est étendue de novembre 1974 à octobre 1975. Nous avons évalué la gestion de la fonction, la comptabilité des dépenses et la vérification interne. Nous en sommes précisément à la phase dont vous parlez, monsieur Huntington. Nous en sommes au codage et à la classification des comptes, à la préparation du budget, au contrôle budgétaire et au rapport financier. Nous savons dès le départ que cette phase sera longue et nous avons l'intention d'approfondir notre évaluation.

Une fois notre évaluation terminée, nous envoyons un rapport au sous-ministre et nous prévoyons un agenda des mesures à prendre en vue de combler les lacunes. L'année suivante, nous voyons si on a effectué les corrections nécessaires. Jusqu'à présent, les ministères ont fait preuve d'un esprit de collaboration très louable.

Il y a un écueil cependant: lorsque nous nous rendons dans les ministères et que nous effectuons cette évaluation, les gens du ministère ont tendance à nous considérer comme des experts-conseils en administration et ils tendent de nous mettre à contribution. Nous n'avons pas le temps cependant. Nous nous contentons de faire des recommandations sur la façon de surmonter les difficultés que le ministère éprouve.

**M. Huntington:** Quel est l'effectif de votre personnel?

[Texte]

**Mr. Mensforth:** Up to now there have been seven officers but they have been assisted by departmental operational auditors. Under the new reorganization that we have in the Treasury Board, I hope to strengthen this evaluation process.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. You know when you listen to Mr. Fry, the Deputy Minister of Services, that is, to his opening remarks, you would think everything was sweetness and light as far as the accounting procedures and implementation of them are concerned. That does not seem to be the case and I wonder first of all if I could be advised whether the recommendations contained in 5.24 and 5.38, which refer to a couple of studies being done, have been carried out or are to be carried out?

5.24 says:

A study should be undertaken to determine the most appropriate method of achieving time by and accurate financial reports for departments and agencies.

The other one, 5.38, says:

A study should be undertaken to determine how departments could better prepare and control payroll documentation up to the point of submission to a central or regional pay office of the Department of Supply and Services, these offices being responsible only for cheque preparation and for the systems and procedures necessary to process the payroll, to make the required withholdings and to provide essential information to central agencies.

I wonder if you would comment on that, Mr. Fry.

**Mr. Fry:** In my statement I referred to both of those study recommendations and indicated that we were in agreement with the Treasury Board recommendation that there should be a study as suggested in 5.24 and I think they have indicated to you the setting up of such a study with the Treasury Board and themselves.

In relation to the pay, we also agree to do a study but in fact have anticipated this. The Treasury Board has in fact anticipated this. It is well under way and it is nearing the point of recommendation. We have been carrying on a joint study in relation to the system itself related to a regional pay system and gradual improvement and changeover from a central pay system to a regional pay system which will be more responsive in terms of time frames and so on. This is all tied together.

**Mr. Robinson:** When do you think these studies will be carried out?

**Mr. Fry:** This I think Mr. Osbaldeston will answer.

**Mr. Osbaldeston:** Concerning program planning and budgeting, my management committee is now trying to determine our priorities for the next year in the allocation of our resources. I am not in a position to answer that because I think you will realize that during the past three months—I have not counted them—there have been 30 or 40 studies that have been proposed. I have to set up a series of priorities that will be done. My management committee operates on the basis of priority.

[Interprétation]

**M. Mensforth:** Jusqu'à présent nous étions sept, mais nous pourrions compter également sur les vérificateurs des ministères. A la suite de la réorganisation au Conseil du Trésor, nous espérons que le processus d'évaluation prendra de l'ampleur.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. A la suite de l'exposé de M. Fry, le sous-ministre des Services, on a tendance à croire que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes relativement aux procédures de comptabilité et à leur mise en application. Je ne crois pas que ce soit le cas et j'aimerais qu'on me dise si les études que l'on recommande aux paragraphes 5.24 et 5.38 ont été effectuées ou si on a l'intention de les effectuer.

Le paragraphe 5.24:

Il faudrait entreprendre une étude aux fins de découvrir le meilleur moyen de produire des rapports financiers exacts et présentés en temps voulu pour les ministères et les organismes.

Et au paragraphe 5.38, on peut lire:

Il faudrait entreprendre une étude qui préciserait la manière dont les ministères pourraient mieux préparer et contrôler leurs documents de paie jusqu'au moment de les transmettre à des bureaux de paie, central ou régionaux, du ministère des Approvisionnements et Services, ces bureaux n'étant chargés que de la préparation des chèques et de l'application des systèmes et méthodes requis pour traiter les données de paie, faire les retenues appropriées et fournir aux organismes centraux les renseignements nécessaires.

Monsieur Fry, pourriez-vous répondre à ma question.

**M. Fry:** Comme je l'ai dit dans mon exposé, ces deux recommandations coïncident avec une recommandation analogue qu'a faite le Conseil du Trésor. Je crois qu'on a même arrêté le cadre d'une étude conjointe que le groupe effectuerait avec le Conseil du Trésor.

Je crois que pour ce qui est de la paie, nous avons une étude en vue car nous prévoyions cette recommandation. Le Conseil du Trésor en avait fait autant. L'étude est déjà entreprise et on en est presque au stade des recommandations. Nous avons fait une étude du système lui-même, le système régional de paie et les améliorations ou les modifications que comporterait le passage d'un système central à un système régional, ce qui entraînerait une plus grande souplesse. Tout cela fait partie d'un tout.

**M. Robinson:** Quand croyez-vous que ces études seront effectuées?

**M. Fry:** M. Osbaldeston pourra vous répondre.

**M. Osbaldeston:** Quant à la planification et au budget, mon comité de direction essaye de voir quel est l'ordre prioritaire dans l'affectation des ressources, l'année prochaine. Je ne puis vous répondre, car vous comprendrez qu'au cours des trois derniers mois... Je ne les ai pas comptés, mais je crois qu'on a présenté 30 ou 40 projets d'études. Il nous faut donc établir un ordre prioritaire sur lequel se fonde mon comité de direction quand il prend des décisions.

[Text]

**Mr. Robinson:** Where in your scheme of priorities for studies would these two studies appear? Fairly high on the priority list or just where?

**Mr. Osbaldeston:** The pay one is under way, Mr. Robinson, I am reminded it is under way. The second one—I suspect, Mr. Mensforth—would be very high.

**Mr. Mensforth:** Mr. Robinson, as has been pointed out there is a policy advisory committee already working in the Department of Supply and Services to correct just the problem that is outlined in 5.24. We have already started on it. Under the new branch we have, it is number one on my list of priorities.

**The Chairman:** Mr. Robinson.

• 1210

**Mr. Robinson:** Thank you. On Page 2 of your opening remarks, Mr. Fry, you make mention of this Mark 3 version of procedures that was implemented in April of 1974 and it is quite comprehensive. It would seem to me that if this was in fact actually being carried out, it might go a long way towards helping the Auditor General to feel that everything was being done that could be done or should be done. I wonder if you would care to comment on the extent to which it is actively being carried out at the present time. Then I would ask the Auditor General if he would indicate his satisfaction or dissatisfaction with the extent to which it has been implemented.

**Mr. Fry:** The Mark 3 system outlined there has really been put into effect, so that many of the comments made by the Auditor General about the system were after a number of these things were partially in place. They are now pretty well in place, and I will ask Dr. Irvine to speak to it in a little more detail.

I think the main point about the things suggested and indicated there—these are our attempts to make a central system work as much and as well as possible. Some of the aspects of management reporting which are basically being talked about are possible through a central system, but some aspects may be better handled in another way. This is what we are looking at through the committee that has been mentioned here. Our objective, I think, along with the Treasury Board, would be to produce the optimum one that would make the best use of central data and tie in with what could best be done locally.

**Dr. Irvine,** you may want to comment on the implementation of the Mark 3.

**Dr. Irvine:** Mark 3 is in operation now. It has been in operation since April 1974. That does not mean to say that we have let it stay wholly static in that period. We did introduce, for example, in April 1975 a greatly extended testing system and we managed what we call our new-year conversion, the point being that every April with your new set of estimates you have a new set of votes and other changes. Therefore you always have to change over in April, and we did greatly extend the management there.

What was described by Mr. Fry is in fact a statement of what is. This is not a statement of what will be. I can go into a great deal of detail—it is rather technical—about the storage of records, everything . . .

[Interpretation]

**M. Robinson:** Mais dans cet ordre prioritaire où se situeraient ces deux études en particulier? Seraient-elles plutôt au sommet?

**M. Osbaldeston:** L'étude sur la paie est entamée comme on vient de me le rappeler. Quant à la deuxième, je suppose qu'elle serait très près du sommet.

**M. Mensforth:** Monsieur Robinson, comme on l'a fait remarquer, il existe effectivement un comité consultatif sur la politique au sein du ministère des Approvisionnements et Services et ce comité tente de résoudre le problème énoncé au paragraphe 5.24. Nous sommes déjà à la tâche. Dans l'ordre prioritaire de notre nouvelle direction, cette étude vient au premier rang.

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci. à la page 2 de votre exposé préliminaire, monsieur Fry, vous parlez de la version Mark 3 des procédures qu'on mise en application en avril 1974 et qui est assez imposante. A mon avis, si de fait on en est là, cela doit grandement rassurer l'Auditeur général qui peut maintenant être convaincu que tout ce qui peut-être fait est fait. Pourriez-vous me dire où l'on en est pour l'instant? Je demanderai ensuite à l'Auditeur général de me donner son avis.

**M. Fry:** Le système Mark 3 dont j'ai parlé est en fait opérationnel, de sorte que les observations de l'Auditeur général viennent une fois que plusieurs mécanismes sont déjà en place. Le Dr Irvine peut vous donner plus de détails.

Je crois que ce qui est très important ici . . . il s'agit en fait de faire en sorte que le système central fonctionne le mieux possible. Certains des buts visés peuvent être atteints par le biais de ce système central, mais il en est d'autres que l'on peut mieux atteindre autrement. Le Comité dont je viens de parler s'occupe précisément de cela. Nos objectifs, comme ceux du Conseil du Trésor, sont les mêmes: nous voulons tirer le maximum des données que produit le système central et relier cela à ce que nous pouvons tirer des divers bureaux locaux.

**Docteur Irvine,** pourriez-vous poursuivre sur l'application du système Mark 3.

**M. Irvine:** Le système Mark 3 est opérationnel depuis 1974. Cela ne veut pas dire que nous l'ayons laissé dormir depuis lors. En avril 1975, nous avons introduit un système de vérification très poussé, notamment ce que nous appelons notre conversion de nouvelle année car au début de chaque mois d'avril nous avons un nouveau budget, de nouveaux crédits et d'autres modifications. Tout le mois d'avril, nous devons donc effectuer des modifications et la gestion a donc pris beaucoup d'ampleur ici.

**M. Fry** vient de vous décrire ce qui existe, mais il n'a rien dit de ce qui existera. Tout cela pourra être raffiné, c'est très technique, et on pourra pousser très loin la mise en mémoire de dossiers, etc.

[Texte]

**Mr. Robinson:** I do not think I really want that.

**Dr. Irvine:** No, but I was just mentioning it. I thought I said enough at the moment.

**Mr. Robinson:** Would the Auditor General care to comment?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would like Mr. Lafferty and Mr. Dubois to come to the table so that they can help me.

I think the position we see here is that—first of all. I would like to report that we are undertaking a quite specific study of the payroll system which, as Mr. Clarke mentioned at a previous meeting, constitutes \$4 billion of the present expenditures. This is in addition to what we have already reported on this year.

There are certainly, as we see it, a good many steps being taken, which have been reported by Mr. Fry and Dr. Irvine, to improve the situation. There are, however, some further steps that we think can be done. Some of these are actually in departments, as set out in our report.

The position I would like to recommend, Mr. Chairman, right now—I would like perhaps to have Mr. Fry give the Committee the same assurance he has given me privately, and that is that our views will be sought at the time these changes are being considered and not afterwards. I think it will be a much better way to ensure that the kinds of control that later will not draw criticism from us are built into the system at the time it is being designed. I think perhaps that would provide the assurance Mr. Robinson is seeking, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Fry, would you care to comment on that?

**Mr. Fry:** As far as the pay system is concerned we would certainly be prepared to give that assurance, that we would discuss it with the Auditor General. As for the other aspect of it, really Mr. Osbaldeston and Mr. Mensforth are responsible for the over-all policy study and they may want to comment from that point of view.

**The Chairman:** Mr. Mensforth, have you any further comments?

• 1215

**Mr. Mensforth:** The over-all policy study, Mr. Robinson, as it has been mentioned, has been started and I have two officers working on it to see that financial administrative matters are recognized and the controls are put in place in the various stages of the development of the new system.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I understood that there was a comment to come from one of the officials of the Auditor General.

**The Chairman:** Mr. Lafferty, did you have a further comment to make?

**Mr. P. Lafferty (Executive Director, Executive Interchange):** Not specifically, Mr. Chairman.

**Mr. Macdonell:** In the interest of time, sir, I think Mr. Robinson is not looking for details; he is looking for principles.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Ce n'est pas ce que je voulais savoir.

**M. Irvine:** Non, mais je ne faisais que dire cela en passant. Je croyais que j'avais répondu à votre question.

**M. Robinson:** Est-ce que l'Auditeur général a des observations à faire?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je demanderais à MM. Lafferty et Dubois de s'approcher de la table.

J'aimerais dire tout d'abord que nous sommes sur le point d'entreprendre une étude très précise sur le système de la paye qui, comme l'a dit M. Clarke, représente \$4 milliards en dépenses. Ceci s'ajoute au rapport que nous avons déjà présenté cette année.

M. Fry et M. Irvine vous ont déjà exposé les mesures que l'on prend en vue d'améliorer la situation. Nous croyons que cela n'est pas suffisant. On devrait prendre certaines mesures au sein même des ministères comme nous l'indiquons dans notre rapport.

Monsieur le président, j'aimerais recommander... j'aimerais que M. Fry donne aux membres du Comité la même assurance qu'il m'a donnée en privé, à savoir que l'on nous consulterait au moment où s'effectueraient ces modifications et non pas après. Je crois que c'est la meilleure façon de veiller à ce que les contrôles que nous surveillons soient bien incorporés au système au moment où il est conçu. Je crois que cela apaiserait les préoccupations de M. Robinson.

**Le président:** Monsieur Fry, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Fry:** En ce qui a trait au système de paye, nous pouvons certainement vous donner cette assurance et nous en parlerons avec l'Auditeur général. Quant au reste, MM. Osbaldeston et Mensforth sont véritablement chargés de cette étude d'ensemble de la politique et ils voudront peut-être faire quelques commentaires.

**Le président:** Monsieur Mensforth, avez-vous quelque chose à dire?

**M. Mensforth:** Comme nous l'avons déjà dit, monsieur Robinson, l'étude de la politique d'ensemble a commencé et deux de mes fonctionnaires veillent à ce qu'on prenne en compte les questions d'administration financière et à ce que soient mis en place les contrôles à tous les différents niveaux du nouveau système.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je croyais qu'un des fonctionnaires de l'Auditeur général voulait dire quelque chose.

**Le président:** Monsieur Lafferty, avez-vous autre chose à ajouter?

**M. P. Lafferty (directeur général, Communications):** Pas précisément, monsieur le président.

**M. Macdonell:** Pour éviter un long débat, monsieur, je ne crois pas que M. Robinson soit intéressé par les détails, ce qui l'intéresse ce sont les principes.

## [Text]

**Mr. Robinson:** That is all I want, just the principles. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Mr. Towers followed by Mr. Cafik, and then we will conclude our hearings for today. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman. My question is a sort of double-barrelled question and I will ask Mr. Fry to answer and perhaps also get a response from the Auditor General if he sees fit. The question to Mr. Fry is—and I would like to go on with a sort of supplementary, if I could—does the Department of Supply and Services' Financial Reporting Service recover its cost from customer departments and, if not, has any consideration been given to providing this service on a cost-recovery basis?

I would like to relate that with the reference made in the supplement, in Paragraph 6.8, where it is stated that:

Almost every type of financial transaction, whether related to expenditures, payrolls, revenue or material management, is subject to controls required by legislation, regulation or other central agency directions. Significant clerical effort aimed at specific aspects of financial control is frequently inadequately directed and co-ordinated within departments and between departments and common service agencies. The effectiveness of financial control systems is overly dependent on the experience and integrity of the employees involved, and on inefficient and repetitive checking. These fundamental weaknesses result in incomplete or inaccurate financial information and in inadequate protection against fraud and error.

It is the last sentence that I am really concerned with, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Fry.

**Mr. Fry:** Your first question, Mr. Towers, related to the recovery of costs for the financial reporting system. We do not recover costs at the present time except where a department asks for an unusual or complex statement, which is different from the normal run of statements. When I say "the normal run", we have a great variety that would be considered normal, which departments can choose. We also recover costs for direct mailing; that is where departments wish to have their statements mailed directly to the field we do recover costs for that for air transport or that sort of thing.

We have given quite serious consideration to cost recovery on these statements. There are problems in trying to decide what the cost recovery should be because the statements are built on the central accounting system which is a program responsibility of our department. Those costs would be there anyway as part of providing the central account information to the Department of Finance, Treasury Board, and so on.

If one considered charging, this question of what the charge should be, should it be the incremental cost related to this or should we try to produce what would be, perhaps, as fair cost if the department were trying to produce it itself and this sort of thing. We have dropped at the present time the consideration of this until the SWAC

## [Interpretation]

**M. Robinson:** C'est tout ce qui m'intéresse, les principes. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Robinson. M. Towers, suivi de M. Cafik et nous en aurons terminé pour aujourd'hui. Monsieur Towers.

**M. Towers:** Je vous remercie, monsieur le président. Ma question est en quelque sorte double et je vais demander à M. Fry de répondre et peut-être également à l'Auditeur général s'il en voit la nécessité. Monsieur Fry, et j'aimerais pouvoir poser ensuite une sorte de question supplémentaire, si c'est possible, est-ce que le Service des états financiers du ministère des Approvisionnements et Services se fait rembourser les frais par les ministères clients et dans le cas contraire a-t-on envisagé d'assurer ce service selon cette modalité?

J'aimerais lier cette question au Paragraphe 6.8 du supplément qui dit ceci:

Presque tous les genres de transactions financières, qu'elles portent sur les dépenses, la paie, les revenus ou la gestion du matériel, sont soumises au contrôle exigé par la loi, par les règlements ou les directives des organismes centraux. Il arrive souvent que nombre de travaux décrit concernant des aspects déterminés du contrôle financier ne sont pas dirigés comme il le faut ou suffisamment coordonnés au sein des ministères ou entre les ministères et les organismes centraux pertinents. L'efficacité des systèmes de contrôle financier dépend trop de l'expérience, de l'honnêteté des employés en cause et de vérifications répétitives et inefficaces. Par suite de ces faiblesses fondamentales, les renseignements financiers sont incomplets ou inexacts et la protection contre la fraude et l'erreur est insuffisante.

C'est surtout cette dernière phrase qui m'intéresse, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Fry.

**M. Fry:** Votre première question, monsieur Towers, portait sur le remboursement des frais pour les services d'états financiers. Nous ne nous faisons pas rembourser pour le moment sauf lorsqu'un ministère fait une demande d'écriture inhabituelle ou complexe, différente de ce que nous faisons normalement. Lorsque je dis «normalement», c'est parce que nous avons une grande variété de travaux d'écriture qui peuvent être considérés comme normaux et que les ministères peuvent choisir. Par contre, nous nous faisons rembourser des frais d'envoi par la poste, c'est-à-dire que lorsque des ministères souhaitent que leurs écritures soient envoyées directement par la poste au bureau concerné, nous nous faisons rembourser les frais de poste aérienne par exemple.

Nous avons sérieusement pensé à nous faire rembourser pour l'établissement de ces écritures. La détermination des tarifs pose des problèmes, car ces écritures se font à partir des données du système de comptabilité centrale, programme dont notre ministère a la responsabilité. De toute manière, ces frais existeraient dans la mesure où nous fournissons les renseignements de comptabilité centrale au ministère des Finances, au Conseil du Trésor, etc.

Si nous envisagions de faire payer ce service, il faudrait établir un barème. Cela devrait-il correspondre aux frais supplémentaires que cela entraîne pour nous ou cela devrait-il correspondre à ce que cela coûterait au ministère s'il essayait de le faire lui-même? Nous avons laissé la question en suspens pour le moment jusqu'à ce que les

## [Texte]

Advisory Committee and the studies that are going on in relation to the reporting system have concluded and we have clear recommendations on how the system is to continue, what kind of reports and so on. But it certainly would be a part of the considerations.

On the fraud and error question, as far as our operation is concerned, and I think I would have to leave it up to Mr. Osbaldeston to speak as far as departments generally are concerned, the activities that we undertake, cheque issue and all the central activities, pay and so on, I feel that we do have adequate controls to control against fraud. These controls have been in place for some time. They are checked on an annual basis by our own compliance audit within the department. The Auditor General checks all our offices and comments on security and fraud possibilities. We always act on these immediately, on anything that is raised that would seem to question the system that we have.

• 1220

So that I think, from the point of view of internal control for the type of over-all operations we are running in pay and in major cheque issue, we have adequate controls. The Auditor General has, to my knowledge, never made any major comment about our control system. So I would say that with the very odd exception—in almost any system you can set up, no matter how carefully you define the procedures and build in the controls, you can get a deviation; we do not get very many but we do get some—from our point of view that would be the answer, Mr. Chairman.

**Mr. Robinson:** What about the blank cheque we were told about the other day?

**The Chairman:** I think we will have Mr. MacDonell respond as well to Mr. Towers and Mr. Robinson.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, in answer to the first part of Mr. Towers' question, which related to a cost recovery arrangement with regard to financial reports, I would certainly favour that very much because I think when somebody has to pay for something he is a lot more critical of what he is getting. It also has the tendency to eliminate duplications, and I think our report points out that there are very numerous duplications that are generated within departments in terms of information that can and is being provided by DSS. So that there is no question of where I stand, and I think I am backed by my officials on this particular point.

On the second point, I think, in fairness, Mr. Chairman, Mr. Fry was not present at the meeting on Tuesday last. I think it would be perhaps only reasonable if he could be given the opportunity to read the proceedings of that particular meeting because we point out in numerous cases, including the one referred to by Mr. Robinson, that there are very significant weaknesses. Again in fairness, I think many of these are related to the total payroll system, from the origination of the document right straight through to the issuance of the cheque, and only a portion of that is in the direct responsibility of DSS. So that we are looking at the whole system...

## [Interprétation]

travaux du comité consultatif et les études relatives au système de contrôle soient conclus et que nous ayons des recommandations nous indiquant clairement comment ce système devrait fonctionner, quel genre de rapport devrait être fait, etc. Cela rentre assurément dans le cadre de ces études.

Pour ce qui est des fraudes et des erreurs, en ce qui nous concerne, et je demanderais à M. Osbaldeston d'en parler en ce qui concerne d'une manière générale les ministères, toutes nos activités, qu'il s'agisse d'émission de chèques, de la paie, c'est-à-dire de toutes les activités centrales, sont suffisamment contrôlées pour détecter toute fraude. Ces contrôles existent depuis un certain temps et entraînent une vérification annuelle à l'intérieur du ministère. L'Auditeur général effectue une vérification de tous nos bureaux et nous fait certains commentaires concernant les possibilités de fraude et les mesures de sécurité à prendre. Je dois dire que nous prenons immédiatement les mesures de sécurité à prendre. Je dois dire que nous prenons immédiatement les mesures nécessaires lorsqu'il semble que notre système n'est pas adéquat.

De ce fait, sur le plan du contrôle interne de nos activités globales, en matière de paie et d'émissions de chèques, je pense que nous avons des contrôles adéquats. A ma connaissance, l'Auditeur général n'a jamais fait de remarques fondamentales au sujet de notre système de contrôle. Voilà donc notre réponse, monsieur le président, si nous exceptons les cas rarissimes de difficultés qui peuvent se produire dans le cadre de n'importe quel système, quel que soit son degré de précision.

**M. Robinson:** Et le chèque en blanc dont on nous a parlé l'autre jour?

**Le président:** Je pense que M. Macdonell répondra en même temps à M. Towers.

**M. Macdonell:** En réponse à la première partie de la question de M. Towers, monsieur le président, concernant un accord de récupération des coûts au sujet des états financiers, je dois dire que je suis certainement en faveur de cette méthode, car je pense que quand quelqu'un doit payer la note, il est beaucoup plus critique. Ceci aurait également pour conséquence d'éviter toute duplication des activités, ce qui est un phénomène beaucoup trop courant, comme nous le mentionnons dans notre rapport, en matière d'informations fournies par le ministère des Approvisionnement et Services. Ma position à cet égard ne peut donc faire l'objet d'aucun doute et, je crois, est appuyée par mes hauts fonctionnaires.

En ce qui concerne la deuxième remarque, je pense qu'il faut tenir compte du fait que M. Fry n'assistait pas à la réunion de mardi dernier. Étant donné le nombre très élevé de faiblesses importantes que nous avons mentionnées, y compris celles dont vient de parler M. Robinson, je pense qu'il conviendrait de lui donner la possibilité de lire le procès-verbal de cette réunion. En effet, beaucoup de ces faiblesses concernent l'ensemble du système de paie à partir du moment où la demande est effectuée jusqu'à la signature même du chèque et seule une partie des procédures concernées relèvent directement des Approvisionnements et Services. Il s'agit donc là du système dans son ensemble...

[Text]

**Mr. Fry:** Yes, I should point out that I was only talking of our own internal...

**Mr. Macdonell:** But there are some weaknesses, I think, frankly, that we did a comment on in relation to DSS itself. I think these supplement—Mr. Fry not having been here, what we were doing on the Tuesday meeting was providing more illustrations of the various comments in our report for the information of the members of the Committee. So that I think Mr. Fry might wish to perhaps consider his answer again when he reads the minutes of last Tuesday.

**The Chairman:** One more question and then we return to Mr. Cafik. Mr. Towers.

**Mr. Towers:** I was wondering whether Mr. Osbaldeston would perhaps like to make a remark, as suggested by Mr. Fry, on this, Mr. Chairman.

**Mr. Osbaldeston:** I am not sure that I can add very much. I will add one cautionary note. The perfect system is enormously expensive, and I guess I would recommend to the government that they not have one. I am not implying by that for a moment that the Auditor General wants a perfect system, but I am saying that there is a degree of certainty that could be brought about and the closer you try to get to absolute certainty the more expensive it becomes.

The second comment I would make is that there may be an opportunity for fraud, as pointed out by the Auditor General. The fact of the matter is that there have been very few occasions of fraud. I think the two factors that he is balancing and I am balancing, will have to balance in looking at that, are the degree of risk and the cost of overcoming the degree of risk. Then, I think, even beyond that there is sort of essential, basic, sensible system that should be there, and there would be no debate between us upon that at all. In so far as that sensible, basic, system is not there, it should be there. After that I get a little worried. It is like cost information; it gets very expensive the more detailed you try to get it.

**The Chairman:** We will have a further comment from Mr. Macdonell on Mr. Osbaldeston, Mr. Towers.

**Mr. Macdonell:** I do not want to get this into a debate situation. Mr. Osbaldeston made the statement twice now and I really think I must put myself on record—he was not here at the last meeting—that I do not think it is an appropriate statement to say that since there has not been any fraud detected there is no fraud. The facts remain that I put ourselves on record as saying that we are not in a position literally to be sure that there has not been fraud committed because we are not satisfied with the adequacy of the systems. I think also any good system designer is perfectly conscious of the words “cost-benefit analysis” which Mr. Osbaldeston published a full book on recently, which I think is a very good approach. But I want to say again there may be a major prod some day on coverage here. We only do testing and I do not think we should live in a fool's paradise because none has been discovered and none exists.

**The Chairman:** Mr. Cafik.

• 1225

**Mr. Cafik:** Thank you. The last few questions and answers have been related to the area that I have been concerned about. I do not want to be unkind; I have only been to one of the meetings on this whole study so far but I get the vague impression from reading the documents, and

[Interpretation]

**M. Fry:** Oui, et peut-être devrais-je mentionner ici que je ne parlais que de notre propos...

**M. Macdonell:** Mais il existe certaines faiblesses, au sein des Approvisionnements et Services eux-mêmes, que nous avons mentionnées. M. Fry, quant à lui, donnait simplement des illustrations supplémentaires et diverses reamrques figurant dans notre rapport, pour l'information des membres du Comité. Je crois donc que nous devrions lui laisser la possibilité de lire le procès-verbal de la dernière réunion.

**Le président:** Une dernière question et nous reviendrons ensuite à M. Cafik. Monsieur Towers.

**M. Towers:** M. Osbaldeston aurait-il quelque chose à dire à ce sujet, monsieur le président?

**M. Osbaldeston:** Je ne sais pas si je puis ajouter grand-chose. Je me contenterai de faire une mise en garde en vous disant que le système parfait coûtera une fortune et que, si on me demandait mon avis, je ne recommanderais pas au gouvernement d'en adopter un. Je ne veux pas dire par là que l'Auditeur général souhaite l'instauration d'un système parfait, mais simplement que plus on essaie de diminuer les risques d'erreurs, plus le système coûte cher.

Je voudrais également parler des possibilités de fraudes mentionnées par l'Auditeur général. En effet, malgré ces possibilités, le fait demeure qu'il y en a eu très peu. Lorsque l'on envisage ce genre de problèmes, je pense qu'il faut parvenir à un certain équilibre entre un certain degré de risques que l'on est prêt à assumer par rapport aux coûts qu'entraînerait la couverture de ce risque. Évidemment, je ne conteste pas notre responsabilité de mettre en place un système minimums qui soit efficace. De fait, un tel système n'existe pas bien qu'il le devrait. Au-delà de ce principe, je pense qu'il faut craindre une augmentation très rapide des coûts.

**Le président:** Je redonnerai la parole à M. Macdonell.

**M. Macdonell:** Je ne veux pas entrer dans un débat sur cette question. M. Osbaldeston vient de faire deux déclarations à ce sujet et je pense qu'il convient maintenant que je répète clairement ma position. Pour ma part, il est inacceptable d'affirmer que puisqu'aucune fraude n'a été repérée, aucune fraude n'a été commise. En effet, comme je l'ai dit, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer catégoriquement qu'aucune fraude n'a été commise, puisque nous ne pensons pas que le système soit adéquat pour les repérer. En outre, je pense que tout concepteur de système est parfaitement au courant de ce qu'implique l'expression «analyse comparée des coûts et avantages», dont M. Osbaldeston lui-même a traité dans un livre récent. Il se peut toutefois que nous ayons un jour une surprise très désagréable. Je ne pense donc pas que nous devrions adopter une attitude de satisfaction bête pour la simple raison qu'aucune fraude n'a encore été découverte.

**Le président:** Monsieur Cafik.

**M. Cafik:** Merci. Les dernières questions concernaient le problème qui me préoccupe. Je ne veux pas être injuste, n'ayant participé qu'à une seule des réunions que l'on a consacrées à cette étude, mais la lecture de tous les documents et surtout des excellents textes préparés par l'Audi-

## [Texte]

the excellent documents that have been brought out by the Auditor General, that the Government of Canada was only established a couple of years ago and we are trying to figure out how we can do it properly.

There seems to me to be some very clear accounting principles that have been violated in practice and it strikes me also that the Treasury Board, from the little I have heard of it, has laid down some very good guidelines to be followed. One of the real problems is that they perhaps have not been followed adequately. The first question really is to what extent does Treasury Board really follow up on the directives that it issues? I realize the distinction between a regulation and a directive and the flexibility that might be appropriate in given circumstances but in light of what we have heard here before the Committee it seems to me that they are violated beyond that which would appear to be appropriate to suit the individual circumstances of a department. I would like Mr. Osbaldeston to answer me on that point.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I have stated, as mentioned, that one has to look at the history from Glassco on to get the full flavour. It has been stated here by the Auditor General that the pendulum from total control—and I might repeat that with a \$9 billion budget in 1966 if my memory serves me, there were 7,000 submissions to the Treasury Board. With a \$42 billion expected expenditure, they perhaps are running about 4,000 this year. If Glassco had not come onto the scene I guess we would be running something like 38,000 and the whole system would have come to a grinding halt. I am trying to put it in perspective, I am not off your point, sir.

After Glassco, and all those who were here at that time will understand, in the rush to follow Glassco, to let the managers manage, a key element, as I said earlier in this meeting and at other meetings, was not put in place, namely that having delegated there is a responsibility to seek accountability. That was the key element, sir.

In 1972 in full recognition of that fact, the Treasury Board established a small financial administration branch whose responsibility would be that. In 1973 we created an assistant secretary. In 1976 we are creating a deputy secretary, in pursuit of that accountability, sir. Mr. Mensforth has described some of the accountability processes that we now have in play and have had in play since 1973, so we have not just discovered that this year.

On the question of departments varying from the good practice, I think this Committee has had deputy ministers appear before it to account for that deviation and I understand that later this year deputy ministers will be brought before this Committee to account further for these deviations. Until they are heard it is very difficult to say that their deviation was inappropriate in the circumstances. There is an assertion that it was. I think they deserve the opportunity to explain why and to account to the Committee.

**Mr. Cafik:** Well, to follow up on the line of the payroll question, such things that are so self-evident that are done—I do not know how largely, but at least done in part enough to warrant it being mentioned to us by the Auditor General—where people that originate documentation calling for cheques to be issued are the ones to whom the cheques are in fact returned. I do not know how wide-

## [Interprétation]

teur général me donne l'impression que le gouvernement du Canada est une invention très récente et que l'on n'a pas toujours réussi à trouver des méthodes d'organisation satisfaisantes.

Selon moi, certains principes de comptabilité généralement reconnus ont été manifestement ignorés, alors que le Conseil du trésor, si j'ai bien compris, a émis des directives très positives à cet égard. L'un des problèmes semble donc être que ces directives n'ont pas été adéquatement respectées. Ma première question sera donc de vous demander dans quelle mesure le Conseil du trésor s'assure que ses directives sont respectées. Je comprends bien qu'il existe une distinction entre un règlement et une directive et qu'une certaine souplesse est parfois appropriée mais, étant donné ce que nous avons entendu, j'ai l'impression que l'on a largement dépassé ce niveau, c'est-à-dire que certains ministères n'en font manifestement qu'à leur tête. M. Osbaldeston peut-il me répondre?

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Comme je l'ai déjà dit, monsieur le président, pour bien comprendre cette situation il faut remonter à la Commission Glassco. Si je me souviens bien, en 1966, le budget était de 9 milliards de dollars et 7,000 soumissions avaient été présentées au Conseil du trésor. Cette année, avec un budget prévu de 42 milliards de dollars, on arrivera à environ 4,000 soumissions. Si la Commission Glassco n'avait pas existé, nous en aurions environ 38,000 et tout le système serait bloqué. Je pense donc qu'il faut remettre tout cela en perspective.

Après la Commission Glassco, et toutes les personnes présentes qui en faisaient partie me comprendront, dans le but de laisser les directeurs diriger, on a ignoré un élément fondamental du système, comme je l'ai déjà dit à maintes reprises, c'est-à-dire que l'on n'a pas suffisamment tenu compte de la notion de responsabilité comptable.

En 1972, reconnaissant ce fait, le Conseil du trésor a créé une petite direction de l'administration financière, à laquelle il devait déléguer cette responsabilité. En 1973, nous y avons créé un poste de secrétaire adjoint et, en 1976, nous y créons un poste de sous-secrétaire, dans le but de permettre à ce service d'exercer ses fonctions. M. Mensforth vous a décrit certaines procédures de comptabilité qui sont entrées en vigueur depuis 1973, ce qui vous montre que nous n'ignorions pas ce problème.

Quant au fait que certains ministères ne respectent pas les pratiques reconnues, je crois que votre comité a déjà entendu les explications de certains sous-ministres et, si je ne me trompe, ceux-ci seront à nouveau convoqués, plus tard dans l'année, pour se justifier. Tant que nous n'aurons pas entendu leurs explications, je pense qu'il nous sera difficile d'affirmer avec certitude que leur irrespect des procédures était inapproprié, dans tous les cas. On a affirmé que c'était le cas. Selon moi, je pense qu'il convient de réserver son jugement tant qu'ils n'auront pas pu s'expliquer.

**M. Cafik:** Pour revenir sur cette question de la paie, les procédures irrégulières sont suffisamment nombreuses pour que l'Auditeur général ait jugé bon de les mentionner. Ainsi, le fait que les personnes demandant l'émission de chèques soient celles qui les reçoivent. Je ne sais pas s'il s'agit là d'une pratique très courante mais, lors de la dernière réunion, M. Meyers avait dit que c'était le cas,

[Text]

spread that would be but Mr. Meyers before the Committee at our last meeting indicated that this was the case and indicated further—and Mr. Fry said something to the contrary here today—that there was no real check on the payroll itself generally speaking. It was not reconciled at any given point. These seemed to be fairly fundamental things that any variation that was justified by the individual department could never, in my view, be justified to go to that length for the sake of a cost benefit position that we could take those kind of risks with public money.

• 1230

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I agree fully with what has just been stated. That practice could not be justified in my judgment.

**Mr. Cafik:** I realize that we are in the process of a very lengthy study to deal with this. I myself am very pleased with the attitudes that have been brought to the task by all the people concerned. I am not in any way criticizing that, but I am deeply concerned about some of these obvious and glaring problems that come forward, one could almost term them as scandalous, if they are true. What kind of immediate corrective action will be taken with such things as lack of payroll verification and inappropriate means by which one can bring the payroll up through the system and bring it back and reconcile them and so on? Those things clearly, ought to be done on an urgent basis right now so that we do not have to wait for any extensive studies to come to that recommendation.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** Mr. Chairman, I guess my response would be that I initiated a practice in 1973, if my memory serves me, Mr. Chairman, of reporting to this Committee on every matter raised by the Auditor General which was deemed to be inappropriate, submitting a letter to this Committee stating exactly the action that had been taken. That letter is generally submitted some few months only, after the tabling of the Auditor General's report. I believe we have submitted to this Committee a report which is satisfactory to the Committee and to the Auditor General, relative to 1973-74. I guess we have submitted a report relative to 1975 on all matters which required immediate corrective specific action. So my answer to you, sir, would be that in so far as such matters are brought to attention, particularly deviations which either require immediate corrective action or immediate study to determine whether that practice is indeed going on, these are actioned immediately. I guess I stand on my record in that respect.

**Mr. Cafik:** May I just raise one point? It is more of a comment on payroll management than anything else. In light of the appropriate point that was made about the cost benefit analysis, that you do not want such a complex, burdensome system, that it would cost more to introduce it than one would gain from it, has Treasury Board given any consideration—this may be a very complex thing to implement—to perhaps standardizing payrolls? In that you make a projection of the payroll requirements on an individual basis with variables such as time off and overtime that might be deductible, which would be caught up on a quarterly basis, for instance, so that the thing would be a much smoother system where you would make standard cheques out to the vast majority of the people in the public service who are there permanently. They are not leaving and coming and going. You would think one might

[Interpretation]

bien que M. Fry ait affirmé le contraire aujourd'hui, et il avait ajouté qu'en règle générale aucune vérification réelle n'était effectuée en matière de paie. A mon avis, il s'agit là de procédures tellement fondamentales que je ne vois pas comment un ministère pourrait les justifier, puisqu'elles présentent des risques très graves.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit, monsieur le président. Selon moi, cette pratique ne peut pas se justifier.

**M. Cafik:** Je sais que notre analyse de toutes ces questions durera longtemps. Je suis d'ailleurs très heureux de l'attitude qu'ont adoptée à ce sujet toutes les parties concernées. Je ne veux donc critiquer personne, mais je dois dire que je suis très préoccupé de l'existence des ces irrégularités flagrantes et même scandaleuses. J'aimerais donc vous demander quelles mesures seront prises pour y remédier, dans l'immédiat, afin d'assurer un contrôle adéquat de la paie. Il s'agit pour moi d'un problème urgent qui peut faire l'objet de mesures, sans attendre d'analyses détaillées.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** Je dois répondre que, dès 1973, si je ne me trompe, j'avais instauré la pratique de faire un rapport au Comité sur toute question que l'Auditeur général avait jugée irrégulière; ainsi, nous adressons au Comité une lettre expliquant les mesures détaillées qui sont prises, lettre que nous envoyons généralement plusieurs mois après le dépôt du rapport de l'Auditeur général. Pour 1973-1974, je crois savoir que le rapport que nous avons soumis au Comité avait été jugé satisfaisant, à la fois par le Comité et par l'Auditeur général. Je suppose que nous avons également soumis un rapport concernant toutes les questions devant faire l'objet de mesures correctives immédiates, en 1975. Je terminerai donc ma réponse en vous disant que lorsque des questions de ce genre sont soulevées, nous prenons des mesures correctives immédiates ou nous effectuons immédiatement des enquêtes pour savoir quelles mesures doivent être prises. Mon action dans ce domaine constituera donc ma seule réponse.

**M. Cafik:** Puis-je faire une remarque? Étant donné ce que l'on vient de dire au sujet de l'analyse comparée des avantages et des coûts, à savoir que le système ne doit pas être trop complexe ni trop lourd, puisque son coût ne justifierait pas ses avantages, j'aimerais savoir si le Conseil du Trésor a examiné la possibilité de standardiser les listes de paie. Ainsi, vous pourriez effectuer des prévisions tenant compte de facteurs tels que le temps supplémentaire, les congés, etc., ce qui vous permettrait d'élaborer des listes trimestrielles, par exemple, système qui vous permettrait d'émettre des chèques normalisés à la grande majorité des fonctionnaires permanents. Votre système serait ainsi plus normalisé, coûterait moins cher et serait plus sûr.

[Texte]

be able to streamline the system and make it less expensive and a lot more secure.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston.

**Mr. Osbaldeston:** There has been a major study undertaken of the payroll system. There has been a major attempt made which unfortunately did not come off, to streamline that system. We are presently engaged in a major study.

The method of developing the payroll accounts and the method of payment are governed by our collective agreements. We negotiate. The thought just crossed my mind that we would have a difficult time as I think you would appreciate, in negotiating with the union that, let us say, overtime would be paid retroactively on a quarterly basis. That would be a very difficult negotiation, as an example, but that is really not the point I wanted to make.

The point I want to make is that we need payroll data for a wide variety of things. We need it for our collective bargaining purposes. We have to know with whom we are bargaining; what we are being paid. We need it to answer questions in Parliament on how much overtime was paid, how much sick leave and so on. There is a very great demand for data relative to pay from a wide variety of sources. On pensions and all kinds of things.

We have developed, in the Government of Canada, and have instituted, I believe, across the Government of Canada, a single sheet, a payroll input document with which we have had considerable trouble, trying to bring together all aspects of pay onto that single sheet. It is a single input document to serve this wide variety, not only of pay needs but management information needs. Sheet 2517 is an attempt indeed, sir, to streamline that whole process to make it as efficient as possible, and I guess we have been working for nearly three years to try to streamline that system. But it is an enormous pay system.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cafik.

• 1235

I had indications from Mr. Huntington that he had one question that he would like to put to you.

**Mr. Fry:** Mr. Chairman, could I make one point of clarification, since Mr. Cafik seemed to feel that I had said there were no dangers of fraud outside, in the pay system and so on, and I would like to clarify that. I was speaking simply of the procedures over which we within our own offices have control and where our own employees have the opportunity to undertake fraud. Those were the only systems that I was speaking of.

**Mr. Cafik:** Yes. I must make a point. I was not, Mr. Fry, referring to the particular comment that you made, I was in fact referring to a statement in which you indicated that payrolls were reconciled, and that seems to deviate to some extent from the statement made by Mr. Meyers at the last meeting of this Committee and it was the reconciliation disagreement to which I had really alluded.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cafik.

Mr. Huntington, you had a question.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Osbaldeston.

**M. Osbaldeston:** On a effectué une analyse détaillée de tout notre système de paie et l'on a tenté de le normaliser, comme vous dites, ce qui n'a malheureusement pas été possible. Nous effectuons actuellement une nouvelle analyse.

Je dois préciser ici que nos méthodes de paiement et nos listes de paie dépendent des négociations collectives. Vous comprendrez donc qu'il nous serait très difficile de négocier avec un syndicat, par exemple, le paiement rétroactif, sur une base trimestrielle, des heures supplémentaires. Il s'agirait là d'une négociation très difficile, mais il ne s'agit là que d'un à-côté de la question principale.

Ce que je veux dire c'est que nous avons besoin des informations concernant les listes de paie pour une foule de raisons. Ainsi, nous en avons besoin pour nos négociations collectives. Nous devons savoir avec qui nous négocions, pour quel type de salaire. Nous en avons besoin pour répondre aux questions qui sont posées au Parlement concernant le nombre d'heures supplémentaires qui ont été payées, le nombre de congés de maladie, etc. C'est la même chose pour les pensions de retraite, etc., etc.

Pour toutes ces raisons et après beaucoup de difficultés, nous avons réussi à mettre au point, pour l'ensemble de la Fonction publique fédérale, une liste de paie unique, comportant toutes les informations relatives à la paie. Il s'agit donc d'un seul document destiné non seulement à payer les employés, mais également à répondre au besoin d'informations des services de gestion. La formule 2517 tente en effet d'uniformiser tout le processus pour le rendre le plus efficace possible. Je pense que cela fait trois ans que nous y travaillons, et n'oubliez pas que c'est un système de paie énorme.

**Le président:** Merci, monsieur Cafik.

Je pense que M. Huntington aimerait poser une question.

**M. Fry:** Monsieur le président, me permettez-vous d'apporter une précision? M. Cafik semble croire que j'ai dit qu'il n'existait aucun danger de fraude en général ou dans le système de paie. Je ne faisais allusion qu'à ce qui se passe dans nos propres bureaux où nous exerçons un certain contrôle et donc au cas où nos propres employés pourraient frauder. C'est tout.

**M. Cafik:** Je me dois de vous répondre. Je ne faisais pas allusion à un de vos commentaires mais bien à un exposé dans lequel vous disiez que l'on comparait les listes de paie, ce qui s'oppose légèrement à ce qu'a dit M. Meyers lors d'une séance antérieure du Comité; c'est à ce point précis que je faisais donc allusion.

**Le président:** Merci, monsieur Cafik.

Monsieur Huntington, vous avez une question.

[Text]

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, thank you very much.

Arising out of Mr. Osbaldeston's statement concerning giving the background to the creation of the position of Deputy Secretary, I have a feeling that this position now is one of overseeing accountability, and up until you said that I was under the impression that we were bringing about a chief financial officer to start co-ordinating some of the concerns we have been dealing with up to date. And I am now very confused. Are we creating an internal audit, a co-ordinating audit, or are we really creating the position of a chief financial officer?

**Mr. Osbaldeston:** The terms of reference of that position were indeed tabled by the Minister when he made a statement about it. However, to be very brief about it, the role of the Treasury Board is to establish the policy, and that we have done as exemplified by the book that you have in front of you, Mr. Huntington. Then it becomes the responsibility of the deputy head—by law he is responsible for the administration of his department—to do that which is required by law relative to his department. Our responsibility, having established the policy, is then to monitor it to hold him accountable for what he has done. The third responsibility is to evaluate the policy. We have set it, we have monitored it, and the question always arises whether it is an effective and efficient policy, or should the policy itself be changed? So those are the three roles: policy establishment, monitoring and evaluation. And I am sure, Mr. Huntington, they encompass all the concerns that this Committee has expressed relative to the role of the officer responsible.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, could I now ask my question?

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** I would like to ask this question of the Auditor General. Having paid quite a bit of attention to the reports and the educational process here, I come back to the basic question of whether the financial management of government is really that much different than the accountability that is required out in the private sector? Is our problem not one of the options of cash flow and accrual accounting? We find departments going to accrual accounting, for obvious reasons. Can we not move into the total sector with that approach?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I went on record at the last meeting to say that I have not been persuaded that the requirements for good financial management control differ or need to differ at all in government from any other corporation in the country, with this additional point—that I think they have to be more stringent because in government we are dealing with what I regard, in a sense, as trust funds which are provided by the taxpayers of Canada to finance operations, whereas in the private sector many times shareholders put up money knowing very well that there is a major risk factor. I stand on that, I said it the last time and I say it again. And I think there may well be some difference of opinion, which I think was revealed at the time I was asked to comment on Mr. Chrétien's statement.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Thank you, gentlemen.

[Interpretation]

**M. Huntington:** Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Osbaldeston a donné l'historique de la création du poste de sous-secrétaire. J'ai l'impression que le titulaire est chargé de contrôler la comptabilité. Or, j'avais l'impression que l'on nommerait un chef des services financiers pour coordonner l'étude des problèmes que nous avons mis en lumière jusqu'à présent. Je ne m'y retrouve plus, créons-nous une vérification interne, une vérification coordonnée, ou allons-nous vraiment créer le poste de chef des services financiers?

**M. Osbaldeston:** Les fonctions du poste ont été exposées par le ministre lorsqu'il en a annoncé la création. Toutefois, le rôle du Conseil du Trésor est de créer les politiques, ce que nous avons fait à en juger simplement par le livre que vous avez sous les yeux. Ensuite, c'est au sous-chef d'administrer ces politiques au sein de son ministère. Notre responsabilité, après l'élaboration des politiques, est d'en vérifier l'administration. Ensuite, nous devons l'évaluer. Donc, voici nos trois rôles: établir les politiques, les contrôler et les évaluer pour les modifier en cas d'inefficacité. Je suis certain que cela répond à toutes les questions que s'est posées le Comité au sujet du rôle de l'agent responsable.

**Le président:** Merci.

**M. Huntington:** Monsieur le président, est-ce que je peux maintenant poser ma question?

**Le président:** Oui.

**M. Huntington:** Elle s'adresse à l'Auditeur général. Après avoir attentivement lu les rapports et écouté les témoignages, j'en reviens à la question fondamentale de savoir si la gestion financière du gouvernement diffère tellement de la comptabilité que l'on exige du secteur privé. Notre problème n'est-il pas de choisir entre la comptabilité de caisse ou d'exercice? Pour des raisons évidentes, certains ministères choisissent cette dernière. Ne pouvons-nous pas aborder toute cette question sous cet angle?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai dit lors de la dernière séance que les contrôles efficaces de la gestion financière du gouvernement ne doivent pas être différents de ceux d'une autre société quelconque, si ce n'est qu'ils doivent être plus stricts, puisqu'il s'agit en fin de compte de fonds en fiducie fournis par les contribuables du Canada alors que dans le secteur privé, les actionnaires savent en général les risques qu'ils courent en plaçant leur argent. Je l'ai déjà dit et je le répète. Les opinions peuvent diverger, comme on s'est rendu compte lorsque j'ai commenté la déclaration de M. Chrétien.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Merci messieurs.

[Texte]

[Interprétation]

• 1240

**Mr. Martin:** A point of order, Mr. Chairman, if I may.

We did not cover Internal Audits today. Will it be possible to put that on for our next meeting? I think it is a very interesting area.

**The Chairman:** Yes, I believe that is a good point. We will endeavour to cover that at our next meeting.

Before we adjourn, I would like to put a question on behalf of all the members of the Committee to Mr. Osbaldeston and to the Auditor General, and it is as follows: Would the Secretary of the Treasury Board and the Auditor General assure the Committee that they will assume joint responsibility for responding—in May, if possible—to the approved recommendation of the steering committee concerning the Implementation Plan which will or should take the form of a letter from the Treasury Board to the Committee?

**Mr. Osbaldeston:** I am not just sure what is meant by "joint responsibility", Mr. Chairman, but the responsibility for the form of the public accounts of Canada resides with the Treasury Board under the Financial Administration Act. I think the Minister responsible will have to take responsibility for responding. Indeed sir, as you set out, there will have to be a letter from the Treasury Board. But in terms of consultation with the Auditor General, unquestionably. Unquestionably.

**The Chairman:** Mr. Macdonell, have you a comment?

**Mr. Macdonell:** Well, I think responsibility in the particular form that this plan of implementation has been spoken about referred perhaps to the paraphrasing of the paragraph in the Auditor General's report which, in the past, I know has been done by Treasury Board secretariat, has been checked by us, and we agree or disagree with how they paraphrased our report. I am quite happy, sir, to accept the responsibility for paraphrasing my own report.

**Mr. Osbaldeston:** And in that context, Mr. Chairman, if I may, I fully accept the proposition that Mr. Macdonell puts forward: it would be a great help to us if we do not have to paraphrase it.

**The Chairman:** All right. Thank you, gentlemen.

Our next meeting is on Tuesday, April 6, when we will continue our consideration of the Financial Management and Control Study dealing with Chapter VIII, Financial Staff; Chapter IX, Responsibility for Financial Management and Control; and Chapter X, Need for Stronger Central Direction, and the point raised as well by Mr. Martin. The witnesses will be the Auditor General and his associates.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

**M. Martin:** J'invoque le Règlement.

Nous N'avons pas parlé aujourd'hui de la vérification interne. Serait-il possible de la faire lors de notre prochaine séance, car je crois que c'est un domaine très intéressant.

**Le président:** Je crois que vous avez raison. Nous essayerons d'en parler lors de notre prochaine séance.

Avant d'ajourner les travaux, j'aimerais poser une question au nom de tous les membres du Comité à M. Osbaldeston et à l'Auditeur général. Le secrétaire du Conseil du Trésor et l'Auditeur général pourraient-ils assurer le Comité qu'ils assumeront conjointement la responsabilité de donner suite, en mai si possible, à la recommandation adoptée par le Comité directeur d'un Programme d'application et qu'ils nous en aviseront, dans une lettre du Conseil du Trésor au Comité, sans doute.

**M. Osbaldeston:** Je ne suis pas certain du sens que vous prêtez à l'expression «responsabilité conjointe», mais, en vertu de la Loi sur l'administration financière, c'est le Conseil du Trésor qui a la responsabilité de présenter les comptes publics du Canada. Le ministre responsable veillera sûrement à vous répondre. Comme vous l'avez dit, il vous faudra en effet une lettre du Conseil du Trésor. En ce qui concerne la consultation de l'Auditeur général, nous le ferons certainement.

**Le président:** Un commentaire, monsieur Macdonell?

**M. Macdonell:** Si j'ai bien compris, ce programme d'application n'est ni plus ni moins que la paraphrase du rapport de l'Auditeur général, ce qui était auparavant fait par le secrétariat du Conseil du Trésor. Ensuite, nous le vérifions et acceptons ou rejetons la façon dont le Conseil a paraphrasé notre rapport. Je suis donc heureux d'accepter la responsabilité de paraphraser mon propre rapport.

**M. Osbaldeston:** Permettez-moi alors d'ajouter, monsieur le président, que j'accepte la proposition de M. Macdonell, et que enfin nous n'aurons plus à paraphraser son rapport.

**Le président:** Très bien. Merci messieurs.

Notre prochaine séance aura lieu le mardi 6 avril; nous poursuivrons alors l'examen de l'étude de la gestion et du contrôle financiers, en particulier du chapitre VIII, Personnel financier, chapitre IX, Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers, enfin le chapitre X, besoin d'une direction centrale plus ferme, ainsi que la question soulevée par M. Martin. Les témoins seront alors l'Auditeur général et ses hauts fonctionnaires.

La séance est levée.

## APPENDIX "TTT"

REPORT OF THE AUDITOR GENERALfor the fiscal year ended March 31, 1975Parts VI, VII, VIII, IX and XI and Appendix  
to the Supplement containing Reports to  
Departments and Agencies on the Financial  
and Management Control StudyParagraphs recommended for consideration

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                                                | <u>Witness</u> | <u>Number of<br/>meetings</u> |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| 8.12                        | Increasing rental accommodation costs                                                       | DPW            | 2                             |
| 8.13                        | Cost of unfinished leased accommodation                                                     | "              |                               |
| 8.14                        | Cost of unused accommodation                                                                | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (252-256)*                                                         | "              |                               |
| 8.4                         | Improper charge to 1974-75 appropriations                                                   | DSS-Services   | 1                             |
| 8.15                        | Suspension of the new pay system                                                            | "              |                               |
| 11.15                       | Errors in Public Service Superannuation<br>Account pension and contribution<br>calculations | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (275-279)*                                                         | "              |                               |
| 8.16                        | Defence Production Revolving Fund -<br>Overstatement of inventory value                     | DSS-Supply     | 1                             |
|                             | FMCS Departmental Report (280-290) *                                                        | "              |                               |
|                             | Public Service Commission (242-251) *                                                       | PSC            | 1                             |
|                             | Canadian International Development Agency<br>(138-147) *                                    | CIDA           | 1                             |

\* refers to page numbers in Supplement

## APPENDICE «TTT».

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERAL

pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

Parties VI, VII, VIII, IX et XI et annexe contenant  
les rapports adressés aux ministères et organismes  
sur l'étude de la gestion et du contrôle financiers

Paragraphes recommandés pour étude

| <u>Numéro du</u><br><u>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                          | <u>Témoïn</u>         | <u>Nombre de</u><br><u>réunions</u> |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| 8.12                                  | Augmentation des frais relatifs aux locaux loués                                      | MTP                   | 2                                   |
| 8.13                                  | Coût de locaux loués non terminés                                                     | "                     |                                     |
| 8.14                                  | Dépenses relatives à des locaux inoccupés                                             | "                     |                                     |
|                                       | EGCF rapport au ministère (339-344)                                                   | "                     |                                     |
| 8.4                                   | Imputation irrégulière à un crédit de 1974-75                                         | ASC-Service           | 1                                   |
| 8.15                                  | Interruption du nouveau système de paie                                               | "                     |                                     |
| 11.15                                 | Méthodes inadéquates de comptabilité et de contrôle financier des bureaux de district | "                     |                                     |
|                                       | EGCF rapport au ministère (197-202) *                                                 | "                     |                                     |
| 8.16                                  | Fonds renouvelable de la production de défense - Surestimation de la valeur du stock  | ASC-Approvisionnement | 1                                   |
|                                       | EGCF rapport au ministère (185-196) *                                                 | "                     |                                     |
|                                       | Commission de la Fonction publique (212-222) *                                        | CFP                   | 1                                   |
|                                       | Agence canadienne de développement international (163-174) *                          | ACDI                  | 1                                   |

\*renvoi aux pages du Supplément

Paragraphs recommended for consideration

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                                                                                  | <u>Witness</u>      | <u>Number of<br/>meetings</u> |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------|
|                             | Department of Transport (291-300) *                                                                                           | NOT                 | 1                             |
|                             | Department of the Environment (179-184) *                                                                                     | EC                  | 1                             |
| 6.2                         | Atomic Energy of Canada Limited - Carrying values of prototype nuclear power stations in excess of estimated realizable value | AECL                | 1                             |
| 6.3                         | Atomic Energy of Canada Limited - Failure to accrue interest on loans from Canada                                             | "                   |                               |
| 6.9                         | The St. Lawrence Seaway Authority - Non compliance with the provisions of The St. Lawrence Seaway Authority Act               | St. Lawrence Seaway | 1                             |
| 6.10                        | The St. Lawrence Seaway Authority<br>Inadequate provision for depreciation of capital assets                                  | "                   |                               |
| 8.9                         | Overpurchase of tobacco stamps                                                                                                | C&E                 | 1                             |
| 8.10                        | Surplus of inventory of spirit age labels                                                                                     | "                   |                               |
| 8.11                        | Irregular contracting and payment procedures                                                                                  | "                   |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (228-234) *                                                                                          | "                   |                               |
| 7.1                         | Overspending in one appropriation charged to another                                                                          | EMR & ESAB          | 1                             |
| 9.3                         | Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program                                                                      | " "                 |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (171-178) *                                                                                          | "                   |                               |

\* refers to page numbers in Supplement

Paragraphe recommandés pour étude

| <u>Numéro du<br/>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                                                                                                       | <u>Témoign</u>                    | <u>Nombre de<br/>réunions</u> |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
|                                 | Ministère des Transports (320-329)*                                                                                                                                | MOT                               | 1                             |
|                                 | Ministère de l'Environnement (257-262)*                                                                                                                            | EC                                | 1                             |
| 6.2                             | Energie atomique du Canada, - Limitée<br>Valeurs comptables de centrales nucléaires<br>prototypes excédant les valeurs estimatives<br>réalisables                  | EACL                              | 1                             |
| 6.3                             | Energie atomique du Canada, Limitée -<br>Défaut de comptabilisation de l'intérêt<br>couru sur des emprunts obtenus du Canada                                       | "                                 |                               |
| 6.9                             | L'Administration de la voie maritime du<br>Saint-Laurent - Dérogation aux dispo-<br>sitions de la Loi sur l'Administration<br>de la voie maritime du Saint-Laurent | Voie maritime<br>du Saint-Laurent | 1                             |
| 6.10                            | L'Administration de la voie maritime du<br>Saint-Laurent - Insuffisance de provision<br>pour la dépréciation des immobilisations                                   | "                                 |                               |
| 8.9                             | Achat en trop des timbres de tabac                                                                                                                                 | RC-DA                             | 1                             |
| 8.10                            | Surplus d'étiquettes de l'année de<br>distillation des spiritueux                                                                                                  | "                                 |                               |
| 8.11                            | Contrats passés et versements effectués,<br>de façon irrégulière                                                                                                   | "                                 |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (299-306)*                                                                                                                               | "                                 |                               |
| 7.1                             | Dépenses en excédent d'un crédit imputées<br>un autre crédit                                                                                                       | EMR & ORAE                        | 1                             |
| 9.3                             | Programme d'indemnités visant les impor-<br>tations de pétrole et de produits pétroliers                                                                           | " "                               |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (249-256)*                                                                                                                               | "                                 |                               |

\*renvoi aux pages du Supplément

Paragraphs recommended for consideration

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                                                 | <u>Witness</u> | <u>Number of<br/>meetings</u> |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| 7.2                         | Irregular charges to an appropriation                                                        | DND            | 2                             |
| 8.5                         | Irregularities in advertising expenditures                                                   | "              |                               |
| 8.6                         | Revenue improperly credited to 1974-75 appropriations                                        | "              |                               |
| 8.7                         | Failure to adhere to the Accountable Advance Regulations                                     | "              |                               |
| 11.11                       | Overdrawal of rations                                                                        | "              |                               |
| 11.12                       | Subsidization of dental services provided to dependants                                      | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (221-227) *                                                         | "              |                               |
| 11.5                        | Inadequate accounting and financial control practices, district offices                      | IAND           | 1                             |
| 11.6                        | Inadequate accounting for appropriation and Indian band funds                                | "              |                               |
| 7.3                         | Working capital advances exceeded                                                            | P.O.           | 1                             |
| 7.5                         | Acceptance of forged cheques for postage stamps                                              | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (239-241) *                                                         | "              |                               |
| 11.7                        | Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction for debts due to the Crown | IT&C           | 1                             |
| 11.8                        | Taxation of recaptured capital cost allowance with respect to vessels sold                   | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (199-201) *                                                         | "              |                               |

\* refers to page numbers in Supplement

Paragraphe recommandés pour étude

| <u>Numéro du<br/>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                                        | <u>Témoign</u> | <u>Nombre de<br/>réunions</u> |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| 7.2                             | Imputations irrégulières à un crédit                                                                | DN             | 2                             |
| 8.5                             | Irrégularités dans les dépenses de<br>publicité                                                     | "              |                               |
| 8.6                             | Revenus imputés irrégulièrement aux<br>crédits de 1974-75                                           | "              |                               |
| 8.7                             | Manque de conformité aux Règlements sur<br>les avances comptables                                   | "              |                               |
| 11.11                           | Rations supplémentaires                                                                             | "              |                               |
| 11.12                           | Subventions pour soins dentaires aux<br>personnes à charge                                          | "              | 1                             |
|                                 | EGCF rapport au ministère (241-248)*                                                                | "              |                               |
| 11.5                            | Méthodes inadéquates de comptabilité et<br>de contrôle financier des bureaux de<br>district         | AIN            |                               |
| 11.6                            | Méthodes inadéquates de comptabilité<br>touchant les crédits et les caisses<br>des bandes indiennes | "              |                               |
| 7.3                             | Dépassement de la limite des avances<br>de fonds de roulement                                       | PO             | 1                             |
| 7.5                             | Acceptation de chèques falsifiés pour<br>l'achat de timbres-poste                                   | "              |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (296-298) *                                                               | "              |                               |
| 11.7                            | Acquisition de Radio Engineering Products<br>Limited en paiement de dettes dues à la<br>Couronne    | I&C            | 1                             |
| 11.8                            | Imposition de l'amortissement récupéré à<br>la vente d'un navire                                    | "              |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (282-284) *                                                               | "              |                               |

\*renvoi aux pages du Supplément

REPORT OF THE AUDITOR GENERALfor the fiscal year ended March 31, 1975Parts VI, VII, VII, IX and XI and Appendix  
to the Supplement containing Reports to  
Departments and Agencies on the Financial  
and Management Control StudyParagraphs for possible consideration

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                              | <u>Witness</u>      | <u>Number of<br/>meetings</u> |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| 6.6                         | Farm Credit Corporation - Provision made<br>for estimated losses on loans | Farm Cred.<br>Corp. | 1                             |
| 8.1                         | Increased cost due to delay in accepting<br>offer                         | Agriculture         |                               |
| 11.4                        | Wheat inventory reduction and grassland<br>incentive overpayments         | "                   |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (129-137) *                                      | "                   |                               |
| 6.8                         | National Harbours Board - Undetermined<br>liability for interest payments | Finance             | 1                             |
| 8.8                         | Shortfall in interest earnings of the<br>Canada Pension Plan Account      | "                   |                               |
| 11.13                       | Overpayment of interest to the Army<br>Benevolent Fund                    | "                   |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (191-198) *                                      | " and TB            |                               |
| 11.9                        | Local Initiatives Program                                                 | M&I                 | 1                             |
| 11.10                       | Overpayments of adjustment assistance to<br>Ugandan refugees              | "                   |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (216-220) *                                      | "                   |                               |

\* refers to page numbers in Supplement

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERALpour l'année financière terminée le 31 mars 1975Parties VI, VII, VIII, IX et XI et annexe contenant  
les rapports adressés aux ministères et organismes  
sur l'étude de la gestion et du contrôle financiersParagraphes pour étude possible

| <u>Numéro du<br/>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                                         | <u>Témoin</u> | <u>Nombre de<br/>réunions</u> |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|
| 6.6                             | Société du crédit agricole - Défaut de provision pour pertes estimatives sur les prêts               | SCA           | 1                             |
| 8.1                             | Frais supplémentaires découlant de retards dans l'acceptation d'une offre                            | Agr           |                               |
| 11.4                            | Paielements relatifs à la réduction des stocks de blé et programme de primes aux cultures herbagères | "             |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (175-184) *                                                                | "             |                               |
| 6.8                             | Conseil des ports nationaux - Obligation indéterminée pour les paiements d'intérêt                   | Fin           | 1                             |
| 8.8                             | Montant d'intérêt insuffisant versé au compte du Régime de pensions du Canada                        | "             |                               |
| 11.13                           | Paielement excessif d'intérêt au Fonds de bienfaisance de l'armée                                    | "             |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (263-271) *                                                                | " et CT       |                               |
| 11.9                            | Programme d'initiatives locales                                                                      | M&I           | 1                             |
| 11.10                           | Paielements en trop de l'aide à l'adaptation des réfugiés ougandais                                  | "             |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (291-295) *                                                                | "             |                               |

\*renvoi aux pages du Supplément

Paragraphs for possible consideration

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                                                               | <u>Witness</u> | <u>Number of<br/>meetings</u> |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| 8.17                        | Allowances being paid to non-eligible veterans                                                             | DVA            | 1                             |
| 8.18                        | Crown monies being used to repay debts due to the Crown and to others by War Veterans Allowance recipients | "              |                               |
|                             | FMCS Departmental Report (309-312) *                                                                       | "              |                               |
| 8.2                         | Departmental audit of missions abroad                                                                      | EA )           |                               |
| 8.3                         | Payments for unused language training                                                                      | Stat. Cda )    | 1                             |
|                             | FMCS Departmental Report (185-190) *                                                                       | EA )           |                               |
|                             | External Affairs                                                                                           | )              |                               |

\*refers to page numbers in Supplement

Paragraphes pour étude possible

| <u>Numéro du<br/>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                                                                                                      | <u>Témoin</u>  | <u>Nombre de<br/>réunions</u> |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| 8.17                            | Allocations versées à des anciens combattants<br>qui n'y ont pas droit                                                                                            | AAC            | 1                             |
| 8.18                            | Deniers publics servant à acquitter les<br>dettes que des bénéficiaires d'une allo-<br>cation d'ancien combattant ont envers<br>la Couronne ou d'autres personnes | "              |                               |
|                                 | EGCF rapport au ministère (145-149) *                                                                                                                             | "              |                               |
| 8.2                             | Vérification par le Ministère, des comptes<br>des missions à l'étranger                                                                                           | AE )<br>)<br>) |                               |
| 8.3                             | Paielements effectués au titre de cours de<br>langue non suivis                                                                                                   | SC )<br>)<br>) | 1                             |
|                                 | EGCF rapport au ministère (150-156) *                                                                                                                             | AE )           |                               |
|                                 | Affaires extérieures                                                                                                                                              | )              |                               |

\*renvoi aux pages du Supplément

REPORT OF THE AUDITOR GENERALfor the fiscal year ended March 31, 1975Parts VI, VII, VIII, IX and XIParagraphs where further consideration does  
not appear necessary

| <u>Paragraph<br/>number</u> | <u>Title</u>                                                                                                          | <u>Reason</u>                                                                         |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.4                         | Canadian Broadcasting Corporation and<br>the National Capital Commission -<br>Accrued interest not recorded           | Acctg practices - being<br>considered by management.                                  |
| 6.5                         | Canadian Commercial Corporation -<br>Contract cost over-run reflected as<br>an asset                                  | Previously considered by PAC.                                                         |
| 6.7                         | National Capital Commission - Capital<br>assets recorded at values greater than<br>amounts to be realized on disposal | Acctg practices - being<br>considered by management.                                  |
| 6.11                        | Uranium Canada, Limited - Delay in the<br>issue of financial statements                                               | Financial statements now<br>released.                                                 |
| 7.4                         | Losses through the fraud, default or<br>mistake of any person                                                         | Information - legal requirement<br>to report.                                         |
| 7.6                         | Governor General's special warrants                                                                                   | Information - legal requirement<br>to report.                                         |
| 11.2                        | Report of the Treasury Board Secretariat                                                                              | Informative comments                                                                  |
| 11.14                       | Accounts of the National Museums<br>of Canada                                                                         | Information - previously<br>considered by PAC - Corrective<br>measures being applied. |

RAPPORT DE L'AUDITEUR GENERALpour l'année financière terminée le 31 mars 1975Parties VI, VII, VIII, IX et XIParagraphes qui ne semblent pas requérir d'étude additionnelle

| <u>Numéro du<br/>paragraphe</u> | <u>Titre</u>                                                                                                                   | <u>Raisons</u>                                                                                       |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.4                             | Société Radio-Canada et Commission de la Capitale nationale - Intérêts courus non inscrits dans les livres                     | Pratiques comptables - A l'étude par la gestion dans le moment.                                      |
| 6.5                             | Corporation commerciale canadienne - Dépassement du coût contractuel considéré comme un actif                                  | Etudié antérieurement par le CCP.                                                                    |
| 6.7                             | Commission de la Capitale nationale - Immobilisation dont la valeur comptable est supérieure à la valeur réalisable à la vente | Pratiques comptables - A l'étude par la gestion dans le moment.                                      |
| 6.11                            | Uranium Canada, Limitée - Retard de la présentation d'états financiers                                                         | Les états financiers ont été publiés                                                                 |
| 7.4                             | Pertes par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un                                                                        | Renseignements - Inclus dans le Rapport par exigence légale                                          |
| 7.6                             | Mandats spéciaux du gouverneur général                                                                                         | Renseignements - Inclus dans le Rapport par exigence légale                                          |
| 11.2                            | Rapport du Secrétariat du Conseil du trésor                                                                                    | Commentaires à titre de renseignements                                                               |
| 11.14                           | Comptes des Musées nationaux du Canada                                                                                         | Renseignements - Etudié antérieurement par le CCP.<br>Mesures correctives en instance d'implantation |







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Tuesday, April 6, 1976

Chairman: Mr. Lloyd R. Crouse

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 54

Le mardi 6 avril 1976

Président: M. Lloyd R. Crouse

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Public Accounts for the fiscal year  
ended March 31, 1975 and the Auditor  
General's Report thereon.

CONCERNANT:

Comptes publics pour l'année financière  
terminée le 31 mars 1975, et le rapport  
de l'Auditeur général y afférent.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Lloyd R. Crouse

*Vice-Chairman:* Mr. Serge Joyal

Messrs.

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| Abbott                      | Côté    |
| Blackburn                   | Darling |
| Cafik                       | Flynn   |
| Clarke ( <i>Vancouver</i> ) | Fortin  |
| Quadra)                     | Francis |

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Lloyd R. Crouse

*Vice-président:* M. Serge Joyal

Messieurs

|                             |             |
|-----------------------------|-------------|
| Halliday                    | Martin      |
| Huntington                  | Patterson   |
| Lachance                    | Robinson    |
| Leblanc ( <i>Laurier</i> )  | Towers—(20) |
| Loiselle ( <i>Chambly</i> ) |             |

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 6, 1976  
(68)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lloyd R. Crouse, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Crouse, Francis, Huntington, Joyal, Martin, Robinson and Towers.

*other Member present:* Mr. Schumacher.

*Witnesses: From the Auditor General's Office:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. Glenn Ross, Special Advisor to the Auditor General. *From Executive Interchange:* Mr. P. Lafferty, Executive Director; Mr. Robert B. Dale-Harris, Partner, Coopers & Lybrand, Toronto. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. S. Mensforth, Deputy Secretary, Financial Administration Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 9, 1975: That the Public Accounts for the fiscal year ending March 31, 1975 and the Auditor General's Report thereon, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

The Committee resumed consideration of the Financial Management and Control Study (Part 10) of the Auditor General's report for the fiscal year ending March 31, 1975: Chapter VII—Internal Audit; Chapter VIII—Financial Staff; Chapter IX—Responsibility for Financial Management and Control within Departments; Chapter X—Need for Stronger Direction—and consideration of organizational alternatives.

Mr. Lafferty read a statement on the subjects: Financial Staff—Chapter VIII; Responsibility for Financial Management and Control within Departments—Chapter IX; Need for Stronger Central Direction—Chapter X.

In accordance with a motion passed at a meeting on October 9, 1974, the following documents are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

From the Auditor General's Office: Responses of the Office of the Auditor General to Questions tabled by the Standing Committee on Public Accounts (See APPENDIX «UUU»).

Review of: THE SUPPLEMENT TO THE 1975 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL—VIII—Financial Staff; IX—Responsibility for Financial Management and Control within Departments; X—Need for Stronger Central Direction—HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS (See APPENDIX «VVV»).

From the Secretary of the Treasury Board:

Letter to the Chairman, Mr. Crouse, from the Secretary of the Treasury Board, dated April 1, 1976 re an explanation of events leading to the Treasury Board's advancing Mr. Tansley's Agency \$298,000 for 1975-76. (See APPENDIX «WWW»).

[Later]

A list of «SUGGESTED GENERAL QUESTIONS» prepared for the use of the members of the Committee by Mr. Eric Adams, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament. (See APPENDIX «XXX»).

## PROCES-VERBAL

LE MARDI 6 AVRIL 1976  
(68)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de M. Lloyd R. Crouse (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Crouse, Francis, Huntington, Joyal, Martin, Robinson et Towers.

*Autre député présent:* M. Schumacher.

*Témoins:* Du Bureau de l'Auditeur général: M. J. J. Macdonell, Auditeur général du Canada; M. Glenn Ross, conseiller spécial de l'Auditeur général. *Du Programme de permutation des cadres:* M. P. Lafferty, directeur exécutif; M. Robert B. Dale-Harris, Associé, Coopers & Lybrand, Toronto. *Secrétariat du Conseil du trésor:* M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1975: Que les comptes publics pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975 et le rapport de l'Auditeur général y afférent, soient renvoyés au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité poursuit l'étude de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (partie 10) du rapport de l'Auditeur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1975: chapitre VII—Vérification interne; chapitre VIII—Personnel financier; chapitre IX—Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères; chapitre X—Besoin d'une direction centrale plus ferme—et étude des solutions de rechange dans l'organisation.

M. Lafferty fait lecture d'une déclaration sur: Personnel financier—chapitre VIII; Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères—chapitre IX; Besoin d'une direction centrale plus ferme—chapitre X.

Conformément à la motion adoptée lors d'une séance du 9 octobre 1974, les documents suivants sont joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Du Bureau de l'Auditeur général: réponses du Bureau de l'Auditeur général aux questions présentées par le Comité permanent des comptes publics (voir appendice «UUU»).

Examen du: SUPPLÉMENT DU RAPPORT DE L'AUDI-TEUR GÉNÉRAL DE 1975—VII—Personnel financier; IX—Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères; X—Besoin d'une direction centrale plus ferme—FAITS SAILLANTS ET EXEM- PLES (voir appendice «VVV»).

Du secrétaire du Conseil du trésor:

Lettre du 2 avril 1976 du secrétaire du Conseil du trésor au président, M. Crouse, concernant une explication des événements conduisant à une avance du Conseil du trésor à l'agence de M. Tansley d'une somme de \$298,000 pour 1975-1976. (voir appendice «WWW»).

[Plus tard]

Une liste des «QUESTIONS PROPOSÉES EN GÉNÉ- RAL» préparée par M. Eric Adams, chercheur, Direc- tion de la recherche, bibliothèque du Parlement, à l'usage des membres du Comité. (voir appendice «XXX»).

Mr. Ross made a statement using APPENDIX "VVV" to highlight and illustrate his address.

Debate arose thereon.

And debate continuing,

At 12.20 o'clock p.m., the Vice-Chairman, Mr. Joyal, assumed the Chair.

And debate continuing,

At 12.36 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Mr. Ross fait une déclaration en se servant de l'APPENDICE «VVV» pour souligner et illustrer sa pensée.

Le débat s'engage.

Le débat se poursuit,

A 12 h 20, le vice-président, M. Joyal, prend le fauteuil.

Le débat se poursuit,

A 12 h 36, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. H. Bennett

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, April 6, 1976.

[Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, will you please come to order. Our quorum is 11. However, in our organization meeting, the Committee authorized the Chairman to hold meetings, and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, so long as there be at least four members present and that both Government and Opposition members are present, and we now qualify.

As mentioned at our meeting last Thursday, we will continue our consideration of the Auditor General's report, "Part X, Financial Management and Control Study". We commence consideration today of "Financial Controls (Chapter VI)", on page 102, and then, "Internal Audit (Chapter VII)", beginning on page 104; "Financial Staff (Chapter VIII)"; "Responsibility for Financial Management and Control within Departments (Chapter IX)"; and finally, "Need for Stronger Central Direction (Chapter X)".

Today, our witnesses will be the Auditor General and associates from his office. On Thursday, the Committee will have its opportunity to question the Treasury Board and the Public Service Commission on the Auditor General's comments.

Before we commence I would ask the Auditor General to introduce his associates. Mr. Macdonell.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. On my right is Mr. Robert Dale-Harris, who has been the Director General of the Financial Management and Control Study; and on his right are Mr. Lafferty, who is Executive Director in our Office of the Auditor General, and Mr. Glenn Ross, Special Advisor to the Auditor General and the other member of our team this morning.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Are there reports from any of the witnesses to be presented to the Committee before we open for questions?

Is it agreed that we attach these as an appendix to our minutes of today's meeting?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, what is that?

**The Chairman:** Mr. Lafferty.

**Mr. P. Lafferty (Executive Director, Executive Interchange):** Mr. Chairman, I have given the Clerk three documents. The first is our response to the question of March 30 that you asked us to respond to in writing. I have given you a copy of my statement, which I will read into the record, and I have given you a copy of Mr. Glenn Ross' notes that he will speak to.

**The Chairman:** While the Clerk is distributing these, are you prepared now to read it into the record?

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 6 avril 1976

[Interprétation]

**Le président:** Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît. Le quorum a été fixé à onze, mais, lors de sa séance d'organisation, le Comité a autorisé son président à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre l'impression en l'absence de quorum, pourvu que des députés de la majorité et de l'opposition soient présents. Nous pouvons donc commencer.

Comme nous en avons convenu jeudi dernier, nous allons poursuivre l'examen du rapport de l'Auditeur général, plus précisément de la partie X, Étude de la gestion et du contrôle financiers. Nous en sommes aujourd'hui aux contrôles financiers, chapitre VI, page 110; également, la vérification interne chapitre VII, page 111, le personnel financier, chapitre VIII, la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères, chapitre IX, le besoin d'une direction centrale plus ferme, chapitre X.

Nos témoins d'aujourd'hui sont l'Auditeur général et ses aides. Jeudi, nous accueillerons les représentants du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique afin de recueillir leurs impressions sur les observations de l'Auditeur général.

Je demanderais à l'Auditeur général de nous présenter les gens qui l'accompagnent. Monsieur Macdonell.

**M. J. J. Macdonell (Auditeur général du Canada):** Merci, monsieur le président. A ma droite, vous avez d'abord, M. Robert Dale-Harris, qui a été directeur général de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, puis M. Lafferty, qui est directeur exécutif du Bureau de l'Auditeur général, enfin M. Glenn Ross, conseiller spécial auprès de l'Auditeur général et membre de l'équipe pour ce matin.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell. Les témoins ont-ils des rapports à présenter au Comité avant que ne débute la période des questions?

Le Comité est-il d'accord pour que ces rapports soient annexés au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui?

**M. Robinson:** Quels sont ces rapports, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Lafferty.

**M. P. Lafferty (Directeur exécutif, Programme de permutation des cadres):** Monsieur le président, j'ai remis trois documents au greffier. Dans le premier, il s'agit des réponses aux questions présentées le 30 mars dont vous aviez demandé qu'elles soient données par écrit. Je lui ai également remis une copie de la déclaration que je m'apprete à lire ainsi qu'une copie des notes de M. Glenn Ross qui prendra la parole tout à l'heure.

**Le président:** Pendant que le greffier distribue les documents, vous voulez lire cette déclaration?

[Text]

**Mr. Lafferty:** Yes, sir, I will be glad to.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I have no prepared opening statement today but I would like to place the three chapters that we are presenting this morning to the Committee for their consideration in perspective. Chapters 8, 9 and 10 deal with staffing, organization of the financial function in departments, and the organization of the financial management control function at the central level. I would like to express this view, that each of the chapters which the Committee has so far considered is in itself important. Some are related each to the other. I particularly identified Chapters 2, 3 and 4 as being intertwined and interrelated dealing with the resource allocation, the financial control and the budgetary control system. The last three that we discussed at the last two meetings are also interrelated in financial control, systems and internal audit. This morning these three are very clearly related each to the other, and to place before you my personal views on the importance of what we are discussing this morning, I would say that to the extent that our recommendations have been found acceptable and will be implemented by the government I would consider that all other recommendations that we have made and all other sections of our report are likely to be successful. To the extent that our recommendations on organization, both at the central level and at the departmental level, and particularly the staffing of the positions, are not implemented effectively, then I would expect that virtually none of our major recommendations is likely to be implemented effectively. I would like to put that perspective before the Committee this morning, Mr. Chairman, because the organization structure itself, the nature of the duties and responsibilities assigned to financial officers and the quality of financial officers in my judgment are supreme in terms of redressing the deficiencies which comprise the main bulk of my report this year. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

**Mr. Lafferty:**

**Mr. Lafferty:** Thank you, Mr. Chairman. Our subjects today are Chapters 8, 9 and 10—Financial Staff, Responsibility for Financial Management and Control within Departments, and the Need for Stronger Central Direction. These three chapters deal with the organization and staffing of the financial function. An analysis of these issues does much to explain all of the deficiencies and the financial practices described in the preceding seven chapters. It is evident that the existing organizational arrangements have not been effective in the past.

Our recommendations are intended to ensure that the responsibility for establishing effective systems and for maintaining these systems over the long term is clearly assigned to persons with the authority, undivided attention, resources and competence necessary to meet these responsibilities.

Our recommendations in these three chapters were given the closest scrutiny by members of the study. Several special advisers with extensive experience in government and in large organizations in the private sector were asked for their views because it is all too easy to suggest organizational alternatives in response to any problem or for a group of professionals to emphasize their own discipline.

[Interpretation]

**M. Lafferty:** Avec plaisir.

**Le président:** D'abord, monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je n'ai pas de déclaration à faire aujourd'hui, mais je voudrais introduire les trois chapitres qui doivent faire l'objet de l'étude du Comité ce matin. Il s'agit des chapitres 8, 9 et 10 qui ont trait à la dotation en personnel, à la direction financière au sein des ministères et à l'organisation du contrôle de la gestion financière à l'échelon central. Je tiens à dire d'abord que chacun des chapitres que le Comité a étudié jusqu'à présent était important en soi. Il y en avait qui étaient reliés entre eux. J'ai parlé des chapitres 2, 3 et 4 comme étant des chapitres reliés autour de la question de la répartition des ressources, du système de contrôle budgétaire et du contrôle budgétaire. Les trois chapitres que le Comité a examiné lors de ses deux dernières séances étaient également reliés les uns aux autres et portaient sur le contrôle financier, les systèmes et la vérification interne. Les trois chapitres à l'étude ce matin sont également reliés les uns aux autres, et pour vous donner une idée de leur importance, j'irais jusqu'à dire que c'est dans la mesure où ces recommandations seront acceptées et appliquées par le gouvernement que toutes les autres qui se trouvent ailleurs dans le rapport pourront avoir des chances de succès. Si nos recommandations sur l'organisation, tant au niveau central qu'à celui des ministères, surtout pour ce qui est de la dotation en personnel, ne sont pas vraiment appliquées, toutes les autres, même parmi les plus importantes, n'ont guère de chance. Je tiens donc à soumettre ce point de vue au Comité ce matin. L'organisation des structures elles-mêmes, les fonctions et les responsabilités des agents financiers, surtout le niveau de leur compétence, sont des questions de toute première importance, si nous voulons corriger les faiblesses auxquelles nous consacrons le plus gros de notre rapport cette année. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

**Monsieur Lafferty:**

**M. Lafferty:** Merci, monsieur le président. Nous devons examiner ce matin les chapitres 8, 9 et 10: le personnel financier, la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères et le besoin d'une direction centrale plus ferme. Ces trois chapitres traitent de l'organisation et de la dotation en personnel de la fonction financière. Une analyse de ces questions aide grandement à expliquer toutes les insuffisances des pratiques financières décrites dans les sept chapitres précédents. De toute évidence, les structures actuelles de l'organisation ministérielle ne se sont pas révélées efficaces dans le passé.

Nos recommandations visent à garantir que la responsabilité de l'établissement et de l'application à long terme de systèmes efficaces soit clairement assignée à des personnes qui disposent de l'autorité, de l'attention, des ressources et de la compétence nécessaires pour bien remplir cette responsabilité.

Les recommandations que nous avons formulées dans ces trois chapitres ont été examinées en profondeur par les membres de l'équipe d'étude. Nous avons aussi demandé l'avis de plusieurs conseillers spéciaux ayant une longue expérience dans les services de l'État et dans de grands organismes du secteur privé parce que nous constatons qu'il est par trop facile de régler les problèmes en proposant des changements à l'organisation et que les groupes de professionnels peuvent souvent exagérer l'importance de leur discipline.

[Texte]

Continuation of past organizational arrangements, which diffuse responsibility for financial matters, will make it extremely difficult to implement good standards of financial management and control throughout the public service in spite of the most sincere efforts by the persons charged with this responsibility.

I would now like to focus on the specifics of these three chapters in the order in which they are presented in the *Supplement*, beginning on page 101.

On Chapter VIII, Financial Staff: Financial Community in Government. Persons with responsibility for the financial functions in government are not a clearly identifiable group, but there is a financial administration, FI, group of over 1,700 employees. The FI group itself is composed of two different types of individuals. The first type has long-standing clerical experience but little formal education; the second type has a university or accounting degree. The FIs are not a professional group. Professionalism implies a high level of technical knowledge and a high level of integrity in the observation and application of government policies, and in the advice provided to operating managers. Present classification standards and position descriptions do not emphasize budgetary and financial control functions. There is a close correlation between the independence of a professional and the attitude needed to exercise control. Therefore, it is unfortunate that the Treasury Board has expressed only qualified agreement with paragraph 8.13, which states:

A comprehensive study of personnel systems related specifically to financial administrators should be undertaken to consider the advisability of establishing a professional government accounting group commensurate with the current and future needs of government for financial management and control.

On, Staffing the Financial Function. The decentralization of financial functions from the central agency through departments to line managers in the late nineteen-sixties, and the encouragement to adopt more sophisticated systems, created a heavy demand for financial officers in the nineteen-seventies. With these opportunities, many financial officers moved rapidly on to new heights of responsibility without receiving a valid performance evaluation or adequate training along the way. At the time of our study, some departments showed a vacancy rate of up to 35 per cent in financial positions and an annual turnover of up to 45 per cent. Last September, the Public Service Commission introduced a rule that an employee has to be in a position for 12 months before being eligible for a position at the next higher classification level. This control will reduce somewhat the frenzy of the early seventies, but the demand for financial officers is likely to keep growing for several years at least.

[Interprétation]

Si l'on conserve les structures d'organisation du passé qui dispersent la responsabilité des questions financières, il deviendra extrêmement difficile d'instaurer de bonnes normes de gestion et de contrôle financiers dans toute la Fonction publique, malgré les efforts des plus sincères des personnes à qui incombe cette responsabilité.

Si vous le permettez, je m'arrêterai maintenant sur les particularités de ces trois chapitres dans l'ordre où ils paraissent dans le *Supplément*, à partir de la page 113.

Le chapitre VIII, personnel financier, administration financière au sein du gouvernement. Les personnes à qui incombe la responsabilité de la fonction financière dans les services de l'État ne forment pas un groupe clairement défini. Il existe toutefois un groupe de la gestion des finances (FI) qui compte plus de 1700 employés. Le groupe FI en soi se compose de deux types distincts de fonctionnaires: ceux qui possèdent une longue expérience de bureau mais peu de formation scolaire et ceux qui ont un diplôme universitaire ou comptable. Le groupe FI n'est pas un groupe professionnel. Le professionnalisme exige non seulement un plus haut niveau de connaissances techniques mais aussi un plus haut degré d'intégrité professionnelle pour ce qui est d'observer et d'appliquer les politiques gouvernementales et de conseiller les gestionnaires d'exploitation. Les normes de classification et les descriptions de postes actuelles n'insistent pas sur les fonctions budgétaires ou sur les fonctions de contrôle financier. Il existe une connexité étroite entre l'indépendance d'un professionnel et l'attitude qui est nécessaire à l'exercice de contrôles. C'est pourquoi il est malheureux que le Conseil du trésor n'ait pas partiellement accepté le paragraphe 8.13 qui déclare:

Il faudrait entreprendre une étude exhaustive des systèmes de personnel qui concernent expressément les administrateurs financiers, en vue d'examiner l'opportunité qu'il y aurait de constituer un groupe de comptables professionnels assez considérable pour répondre aux besoins actuels et futurs de la gestion et du contrôle financiers de l'État.

La dotation en personnel de la fonction financière. La décentralisation, vers la fin des années 60, des fonctions financières qui sont passées des organismes centraux aux ministères et ensuite aux gestionnaires organiques, conjuguée au désir d'adopter des systèmes plus sophistiqués, a engendré dans les années 70 un gros besoin d'agents financiers. Grâce aux possibilités ainsi créées, bon nombre d'agents financiers sont parvenus à des sommets de responsabilité sans recevoir une évaluation sérieuse de leur rendement ou une formation en cours de route. Au moment de notre étude, certains ministères accusaient un taux de vacance allant jusqu'à 35% des postes financiers et une rotation annuelle pouvant atteindre 45%. En septembre dernier, la Commission de la Fonction publique a adopté une nouvelle règle décrétant qu'un employé doit occuper un poste pendant 12 mois avant d'être admissible au prochain échelon supérieur de classification. Ce contrôle réduira quelque peu la frénésie du début des années soixante-dix mais la demande d'agents financiers continuera probablement d'accroître tout au moins pendant plusieurs années.

• 1110

*[Text]*

In paragraph 8.21, we have recommended that:

A comprehensive review should be undertaken to establish the need in government for financial administration personnel by type and level and to develop a program to alleviate the present shortage.

On, Financial Community Leadership. With respect to the chief financial officer and chief personnel officer, Glassco stated that appointments to such positions should be subject to approval by the Treasury Board. Glassco's recommendations with respect to chief financial officers were not implemented. Departmental financial officers have been virtually working in isolation in response only to the managers to whom they report with little regard for either departmental or over-all governmental needs. For this reason, we have recommended in paragraph 8.30 that a knowledgeable central agency should be assigned:

Responsibility for assisting the Public Service Commission in matters related to the training of staff in the financial area, overseeing their career development, and advising on their qualifications for advancement...

On Chapter IX, Responsibility for Financial Management and Control Within Departments. In this chapter, the study has made four recommendations, which may be summarized as follows: senior departmental financial officers should, one, be properly qualified and report directly to the deputy heads; two, give greater direction and guidance to staff with financial management and control duties; three, be given broader responsibility to act as an independent monitor of what is done by other departmental personnel, and to ensure that adequate standards of financial and budgetary control are maintained over all departmental operations; four, be appointed only after consultation with the appropriate central authorities to ensure that recognition is given to their qualifications and past performance.

These recommendations are generally consistent with the role of the senior financial officer in the private sector and with the policies established by the Treasury Board in the guide on financial administration. However, their actual implementation in practice would represent a fundamental change in the role of the financial officers in government.

## • 1115

Financial officers in departments generally are viewed as staff officers advising the manager to whom they report. Their efforts are directed primarily towards obtaining more resources for their managers and the clerical aspects of accounting for appropriations. They are often hesitant to communicate directly with other financial and administrative officers supporting more junior levels of management. They generally do not have the authority over, nor do they take responsibility for, the standards of financial management and control throughout the department.

*[Interpretation]*

Dans le paragraphe 8.21, nous avons fait la recommandation suivante:

Un examen approfondi devrait être entrepris pour établir quels sont les besoins de l'État en fait de personnel de gestion financière, par genre et niveau, ainsi que pour élaborer un programme visant à parer à la pénurie actuelle.

Le leadership de l'administration financière. En ce qui concerne l'agent principal des finances et l'agent principal du personnel, Glassco a dit que les nominations à ces postes devraient être soumises à l'approbation du Conseil du trésor. Les recommandations de Glassco concernant les agents principaux des finances n'ont pas été mises en pratique. Les agents financiers des ministères ont virtuellement occupé des postes isolés, n'entrant un contact qu'avec les gestionnaires dont ils relèvent et faisant peu de cas des besoins généraux de l'Administration fédérale. C'est pour cette raison que nous avons recommandé, au paragraphe 8.30, qu'on assigne à un organisme central bien informé la responsabilité:

d'aider la Commission de la Fonction publique dans les questions reliées à la formation du personnel des services financiers, de surveiller le déroulement de leur carrière et de donner des conseils en ce qui touche la compétence nécessaire à leur avancement.

La responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères. Dans ce chapitre, l'équipe d'étude a formulé quatre recommandations qui peuvent se résumer ainsi: les agents financiers supérieurs des ministères doivent, premièrement, avoir la compétence nécessaire et faire rapport directement au sous-chef; deuxièmement fournir une direction et une orientation plus poussée au personnel exerçant des fonctions de gestion et de contrôle financiers; troisièmement recevoir des responsabilités plus étendues afin d'agir comme nos surveillants indépendants du travail des autres employés du ministère, et d'assurer l'application de normes adéquates de contrôle financier et budgétaire dans toutes les opérations ministérielles; quatrièmement être nommés seulement après consultation avec les organismes centraux afin que leurs titres de compétence et leur expérience entrent en ligne de compte.

Ces recommandations correspondent généralement au rôle d'agent financier supérieur dans le secteur privé et aux politiques établies par le Guide d'administration financière du Conseil du trésor. Si toutefois, on vient à les mettre en pratique, il en résultera un changement radical dans le rôle de l'agent financier au sein des services de l'État.

En général, les agents financiers des ministères se considèrent comme des agents du personnel s'occupant de conseiller le gestionnaire de qui ils relèvent. Le gros de leurs efforts consiste à obtenir des ressources pour leurs gestionnaires et à tenir la comptabilité des affectations de crédits. Ils hésitent souvent à communiquer directement avec d'autres agents financiers ou administratifs affectés à des niveaux inférieurs de gestion. Ils n'ont généralement pas l'autorité ou la responsabilité en ce qui touche les normes de gestion et de contrôle financiers à l'intérieur du ministère.

## [Texte]

The generally accepted concept is that each operating manager takes full responsibility for the financial aspects of his own operations. However, many operating managers do not have an awareness of good financial management control standards and are not in a position to assess the quality of financial services they receive.

Paragraph 9.25 states that

If there is to be a greater accountability for public funds, as this report advocates, the role of the senior financial officers in departments must change. Deputy Heads and other senior personnel must be able to look to them to ensure that operating budgets of managers provide an effective basis for budgetary control and that financial reports disclose variances that are significant for the purposes of management action.

On Chapter 10, Need For Stronger Central Direction. The message contained in this chapter is summarized in paragraph 10.2 of the supplement:

Whereas Glassco found financial responsibilities excessively centralized, many current deficiencies result from decentralization without effective central direction.

Until 1969, Treasury Board had a policeman in the form of the comptroller of the Treasury who would enforce its will by refusing payments that were illegal or which would create budgetary difficulties. Nowhere do we propose recreating the policeman role; rather the report endorses continuation of the self-policing concept. This makes it vitally important that the central requirements be presented clearly, in a unified manner, and by someone with both the ability and the position that he can expect to be listened to.

The President of the Treasury Board has announced the appointment of a Deputy Secretary for Financial Administration and that he, the president, will assume certain statutory responsibilities now belonging to the Minister of Finance. These are steps in the right direction but Chapter 10 points out a number of overlapping responsibilities which will require further action to resolve. These include the division of responsibilities among three branches of the Treasury Board Secretariat and the sharing of responsibilities in accounting matters between the Receiver General and the Board. As long as these remain unclear, central direction will continue to depend upon consensus.

In discussions of previous chapters in the Financial Management and Control Study it is clear that the Treasury Board policies and guidelines, except in the estimates area, are reasonably satisfactory. It is not this aspect that is at fault, but rather the inability of Treasury Board to insist that departments follow established policies. Many of our recommendations call for a central agency to review and approve departmental systems. One calls for Treasury Board to operate a central budgetary control system. These are not policy but operational responsibilities which Treasury Board must be prepared to exercise. It is for this reason that the concluding recommendation in the report is not just a recommendation for greater central direction. Each of the items listed is worthy of being a separate recommendation and in fact, some are covered by recommendations in earlier chapters. Positive action in each area

## [Interprétation]

Selon le principe généralement reconnu, tout gestionnaire d'exploitation doit assumer l'entière responsabilité des aspects financiers de ses opérations. Toutefois, beaucoup de gestionnaires ne sont pas instruits des normes de gestion et de contrôle financiers et ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité des services qui leur sont rendus.

Le paragraphe 9.25 déclare:

Si l'on veut une meilleure justification de l'emploi des fonds publics, comme le préconise le présent Rapport, il faut modifier le rôle des fonctionnaires supérieurs des finances des ministères. Les sous-chefs et les autres cadres supérieurs doivent pouvoir s'en remettre à ces agents du soin de s'assurer que les budgets d'exploitation servent de base utile au contrôle budgétaire et que les rapports financiers révèlent les écarts importants qui appellent l'adoption de mesures par les gestionnaires.

Chapitre X, besoin d'une direction centrale plus ferme. Le message qui se dégage de ce chapitre est résumé dans le paragraphe 10.2 du Supplément:

Même si M. Glassco a trouvé que les responsabilités financières étaient excessivement centralisées, il reste que de nombreuses insuffisances actuelles résultent d'une décentralisation dépourvue d'une direction centrale efficace.

Jusqu'en 1969, le Conseil du trésor avait un Contrôleur du trésor qui jouait le rôle de policier; il imposait sa volonté en refusant les paiements illégaux ou susceptibles de créer des problèmes budgétaires. Nous ne proposons nulle part le rétablissement du rôle de policier. Au contraire, le rapport préconise le maintien de la fonction d'auto-contrôle. Par conséquent, il devient primordial que les exigences centrales soient présentées avec clarté, uniformité et par une personne qui a la compétence et le poste voulus pour se faire entendre.

Le président du Conseil du trésor a annoncé la nomination d'un sous-secrétaire de l'Administration financière. Il a aussi déclaré qu'à titre de président, il assumerait certaines des responsabilités statutaires qui incombent actuellement au ministre des Finances. Ce sont là des mesures qui nous mettent sur la bonne voie mais le chapitre X souligne tout de même un certain nombre de responsabilités chevauchantes qu'il faudra tirer au clair, entre autres: la répartition des responsabilités entre les trois directions du Secrétariat du Conseil du trésor; et le partage des responsabilités entre le Receveur général et le Conseil pour certaines questions d'ordre comptable. Tant que ces points resteront mal définis, la direction centrale continuera à dépendre de l'unanimité.

Dans l'étude des chapitres précédents du Rapport sur la gestion et le contrôle financiers, on a constaté que les politiques et lignes directrices du Conseil du trésor sont raisonnablement satisfaisantes, sauf dans le domaine du Budget des dépenses où des insuffisances ont été décelées. Bon nombre de nos recommandations soulignent la nécessité d'un organisme central pour étudier et approuver les systèmes des ministères. L'une d'entre elles propose que le Conseil du trésor exploite un système central de contrôle budgétaire. Le Conseil du trésor doit donc être prêt à remplir non des responsabilités administratives mais des responsabilités opérationnelles. C'est pour cette raison que notre recommandation finale dans le rapport ne préconise pas simplement une plus grande direction centrale. Chacun des points énoncés sont assez importants pour faire l'objet de recommandations distinctes et de fait, certains sont

## [Text]

is necessary before present deficiencies in financial management and control can be remedied. The recommendation in Paragraph 10.36, the concluding paragraph of the entire report, reads as follows:

• 1120

All the recommendations in the report have as their objective the improvement of financial controls. The more significant ones, either specifically or by implication, recognize the need for a central agency to supply overall direction. It is clear that if controls are to be co-ordinated and are to operate effectively, responsibility for the following activities should be clarified and unified wherever possible: recommending government policies, directives and guidelines in the area of financial management and control, and providing interpretations thereof; advising on the form of the estimates and public accounts; assessing departmental program and activity structures, and costs and other measurement systems in support of them; approving and monitoring departmental budgetary controls, financial reporting and financial control systems; providing analyses of variances between planned and actual financial performance; establishing standards for and monitoring internal audit practices within departments and agencies; establishing the accounting practices governing the financial statements and Public Accounts of Canada; and assisting the Public Service Commission in the selection, training and career development of financial staff.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lafferty.

Gentlemen, before I turn the meeting over to Mr. Ross for highlights and illustrations, I would like to request that we table, as an appendix to the *Minutes* of today's proceedings, the responses of the office of the Auditor General to questions tabled by the Standing Committee on Public Accounts, copies of which have been made available to you.

And also for the Standing Committee on Public Accounts, there is a review of the Supplement to the 1975 report of the Auditor General: Chapter VIII, Financial Staff; Chapter IX, Responsibility for Financial Management and Control within Departments; and Chapter X, Need for Stronger Central Direction—highlights and illustrations, staffing problems, financial direction within departments, central direction; as well as a copy of the reply received by the Chairman from Mr. Osbaldeston, Secretary of the Treasury Board.

It has been made available, I believe, to the members of the Committee but I think the information contained therein should be tabled. Is that agreeable to you?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

Mr. Ross.

**Mr. N. Glenn Ross (Special Adviser to the Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman.

## [Interpretation]

traités dans des recommandations antérieures. Avant de corriger les insuffisances existant dans la gestion et la revue financière, il faut à tout prix introduire des critères positifs. La recommandation formulée au paragraphe 10.36, qui clôture le rapport intégral, déclare:

Toutes les recommandations du Rapport visent à l'amélioration des contrôles financiers. Les plus importantes reconnaissent, explicitement ou implicitement, la nécessité de mettre sur pied un organisme central qui assurerait une direction d'ensemble. Il est évident que, si l'on veut des contrôles bien coordonnés et efficaces, il faut clarifier et, si possible, unifier les responsabilités suivantes: recommander au gouvernement des politiques, des directives et des lignes directrices dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, et en fournir l'interprétation; Donner des conseils au sujet de la forme du budget des dépenses et des comptes publics; évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères, ainsi que les méthodes de mesures fondées sur les coûts, y compris d'autres systèmes de mesure étayant cette structure; approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que leur système de rapport et de contrôle financier; faire des analyses des écarts entre le rendement des services financiers prévus et réels; établir des normes applicables au procédé de vérification interne au sein des ministères et organismes et en surveiller l'application; établir les pratiques servant de règle à l'établissement des états financiers et des comptes publics du Canada; enfin, aider la Commission de la Fonction publique à choisir et à former le personnel financier et à en orienter la carrière.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Lafferty.

Avant de céder la parole à M. Ross pour qu'il nous donne les faits saillants et les exemples, je voudrais qu'on propose que soient annexées au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui les réponses du bureau de l'Auditeur général aux questions déposées au comité permanent des Comptes publics, réponses dont on a d'ailleurs eu copie.

Également, je voudrais qu'on propose d'annexer l'examen du supplément du rapport de l'Auditeur général de 1975: chapitre VIII, personnel financier, chapitre IX, responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères, enfin chapitre X, besoin d'une direction centrale plus ferme. Il s'agit des faits saillants et exemples: problèmes de dotation en personnel, direction financière au sein des ministères, direction centrale. Également, une copie de la réponse de M. Osbaldeston, secrétaire du Conseil du Trésor, au président du Comité.

Tous les membres du Comité ont reçu des copies de ces documents, mais il serait bon de les déposer quand même. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vous remercie.

Monsieur Ross.

**M. N. Glenn Ross (conseiller spécial auprès de l'Auditeur général):** Je vous remercie, monsieur le président.

## [Texte]

My objective today is to follow the practice of past meetings where we have attempted to explain the report by giving you some illustrations of some of the findings that lie behind it.

I will quickly run through this to minimize your time, but we will be dealing with each of the three issues: staffing problems, financial direction within departments, and then central direction.

If we turn to the third page of the handout that I have given to you, we have some illustrations of staffing problems which I have taken verbatim from the reports that are issued to individual departments. Without reading them in entirety, I think they illustrate the widespread nature of the staffing problems and why this is probably a matter of paramount concern.

For example, Taxation Canada had five vacancies out of 17 positions. Remember that this is the major revenue department of the Government of Canada. Agriculture, out of 23 FI positions had eight positions vacant, or expected to become vacant, and six positions occupied by probational employees.

The report to that department goes on to state that procedures related to cheque issue, internal control, things of that nature, are normally provided by junior administrative officers who lack the basic skills to move into the higher ones and therefore, as a result, the department cannot look to its own staff, as normal practice, to fill these vacant positions. It illustrates a rather disastrous position which existed at the time of our study.

Unemployment Insurance, probably one of the major spending departments, in 1973 established the position of Chief of Control Systems and Quality Review, but at the time of our report still had not filled the position. Out of 57 budgeted positions for financial officers, 19 were vacant. Of the 19, seven were under the Chief of Internal Control and Quality Review—not a very satisfactory situation when you consider the amount of money spent by that department.

Consumer Affairs: 19 FIs on strength, and between 1972 and 1973, seven of them moved; 12 moved between February 1974 and December 1974.

Now we raised an important point in the report to that department. The reasons for leaving in all 19 cases were analysed and all except one, who went outside the government, transferred to other departments where opportunities offered higher classifications. Again you can see the mobility that is taking place and, of course, the disrupting effect it has.

Finally, last but not least, we have Treasury Board itself, the central agency responsible for financial administration. Within its own financial administrative unit there are 15 FI positions, and the average number of months spent by the FIs in their positions was approximately 10 months, a very short period of time to gain experience in the job.

• 1125

The report to that Department goes on to state that in addition to the FIs within the Program Branch of Treasury Board, there are 42 program analysts classified within the FI group. As Mr. Osbaldeston, I think, has pointed out several times in this meeting, the Program Branch does not hire financial specialists, yet these people are classified as

## [Interprétation]

Je voudrais aujourd'hui procéder de la même façon que pour les séances précédentes et expliquer le rapport en donnant des exemples des conclusions qui en ont formé la base.

Je vais passer assez rapidement, mais disons qu'il y a trois grandes questions: les problèmes de dotation en personnel, la direction financière au sein des ministères et la direction centrale.

Si vous passez tout de suite à la troisième page de ce document, vous verrez des exemples de problèmes de dotation qui sont tirés mot pour mot des rapports présentés par les divers ministères. Je ne vais pas les lire tous, mais en tirer quelques-uns pour montrer l'étendue de ces problèmes et leur importance.

Par exemple, à Revenu Canada, Impôt, il y avait cinq postes vacants sur 17 prévus. Et il faut se rappeler que c'est le ministère qui apporte la grande part de ses revenus du gouvernement du Canada. À l'Agriculture, sur 23 postes FI prévus, il y en avait huit vacants ou sur le point de l'être et six occupés par des employés en stage.

Le rapport de ce ministère indique par ailleurs que les procédés concernant l'émission de chèques, le contrôle interne et le reste sont généralement appliqués par des agents administratifs subalternes qui normalement ne possèdent pas les aptitudes et les titres de compétence requis pour être promus, et que par conséquent, le ministère ne possède pas un groupe de base adéquat dans lequel il peut puiser pour combler les postes vacants. C'est dire la situation désastreuse qui existait au moment de l'étude.

La Commission de l'Assurance-chômage, qui relève d'un des ministères qui ont les plus gros budgets, a établi en 1973 un poste de chef des systèmes de contrôle et de vérification de la qualité, mais au moment de l'étude, ce poste restait à combler. Sur 57 postes budgétisés d'agents financiers, 19 sont vacants. De ces 19, sept devaient appartenir au chef des systèmes de contrôle et de vérification de la qualité. C'est une situation qui n'est pas tellement reluisante vu surtout les montants considérables que le ministère doit dépenser.

Au ministère de la Consommation et des Corporations, il y a 19 FI, et entre 1972 et 1973, il y a eu sept départs. Entre février 1974 et décembre 1974, il y en a eu 12.

Le rapport de ce ministère soulève un point important. Dans les 19 cas de départ, les motifs ont été analysés et tous les employés, sauf un qui a quitté l'administration fédérale, sont allés dans un autre ministère parce qu'il y avait là plus de possibilités d'avancement. C'est un autre exemple de cette mobilité qui existe et de ses effets néfastes.

Enfin, il y a le Conseil du Trésor, l'organisme de qui relève toute l'administration financière. À l'intérieur de la division des services financiers du Conseil du Trésor, il y a actuellement 15 agents d'administration financière. En moyenne, ces FI occupent leur poste depuis environ 10 mois. Ils n'avaient donc pas beaucoup d'expérience.

Le rapport de ce ministère indique qu'il y a en outre 40 analystes de programmes classés dans le groupe FI et appartenant à la Direction des programmes. Comme M. Osbaldeston l'a indiqué à plusieurs reprises devant ce Comité, celle-ci n'engage pas de spécialistes en matière de finances; malgré tout, ces gens sont classés comme agents

[Text]

financial officers. The turnover, as we pointed out in our report, was approximately 18 months. The effect of this classification enables these people, who are not trained financial officers, to capitalize on the numerous opportunities which have been demonstrated by the turnover previously referred to, and individuals obtain senior positions in the financial field without having had the accounting knowledge and financial experience in all the areas they require that one would normally expect.

Turning to the next page—I have just tried to give you a feeling for the nature of the problem—here is a specific department that has a number of FI positions. One of the things we have emphasized in our presentations to date is the importance of the financial planning and budget review exercise.

You will note the third item on page A-1(c) that in this area they had five positions, four of them vacant, and one of them on probation. This is the organization that is expected to conduct budget review on behalf of the financial function. It is important to note that for these responsibilities, the highest one is an FI-5 and the lowest an FI-2.

Going on to page A-2, the second problem I would like to point out is one of the consequences of decentralization. These consequences, as perhaps Mr. Lafferty pointed out very well, are illustrated in Supply and Services where a quotation from the report states:

#### The Sector Financial Management Advisers

this is the title given to them

were of the opinion that they were faced with a conflict of interest in serving both the ADM and the Comptroller.

I think I could go through almost every one of our tier one reports to departments and in every report we recommend and note the fact that there is a complete lack of functional direction down from the centre to people in the field.

This quotation from the report illustrates the reason, it either is not offered or it is not welcome.

The quotation from Energy, Mines and Resources illustrates the fact that the senior financial officers are not doing a job in job training, they are not doing a job in financial management and they are not doing a job in rotating staff for career development. A similar quotation could be found in almost any of the reports that we have issued to departments. There are some exceptions, but this is more generally the practice.

Turning to the next chapter, which is the one dealing with the organization for financial management and control within departments, there are three major problems to which I would like to direct your attention. One, I think, came up in earlier sessions in connection with the personnel payroll function. This is the first one, a diffusion of responsibility; the second one is a lack of authority of the senior man over those at subordinate levels and the final one is the lack of influence of the financial function in management councils.

Turning to B-2, we illustrate here, I hope, the fact that what we found in this area of personnel and payroll is not an isolated problem, it is the one that has received your attention, but if you look at this you will find that in dealing with program forecasts and estimates, while financial officers generally prepare "A" budget and estimates,

[Interpretation]

financiers. Comme nous l'indiquons dans notre propre rapport, le roulement se fait sur une période d'environ 18 mois en moyenne. Ces gens qui ne sont pas en réalité des agents financiers parfaitement formés peuvent ainsi avoir des occasions d'avancer et il arrive que certains d'entre eux obtiennent des postes supérieurs dans le domaine financier sans avoir les connaissances en comptabilité ou en finances auxquelles on pourrait normalement s'attendre d'eux.

A la page suivante, j'ai essayé de vous donner une idée du problème en prenant un ministère bien précis qui compte des postes FI. Un des aspects sur lesquels nous avons toujours beaucoup insisté jusqu'à présent c'est l'importance de la planification financière et de l'étude des programmes.

Vous pouvez voir à la troisième ligne de la page A-1(c) que pour cette activité il doit y avoir 5 postes, dont 4 sont vacants et 1 est occupé par un employé en stage. Voilà l'organisation qui doit pouvoir mener l'étude du budget. Il faut noter aussi qu'à l'intérieur de cette catégorie, le poste le plus important est un poste de FI-5 et, le moins important, de FI-2.

Je vous renvoie maintenant à la page A-2, où je souligne un deuxième problème, celui des conséquences de la décentralisation. Comme M. Lafferty l'a lui-même indiqué, on voit bien quelles sont ses conséquences au ministère des Approvisionnements et Services. Je cite le rapport de ce ministère:

Certains des conseillers en gestion financière de secteur...

c'est le titre qu'on donne à ces gens:

... sont d'avis que le fait d'être au service à la fois d'un SMA et du contrôleur les met dans une situation de conflits d'intérêts.

On peut examiner presque chacun de nos rapports aux ministères pour voir que nous signalons toujours qu'il y a un manque total de direction de la part de l'administration centrale envers ceux qui sont dans les bureaux régionaux.

La citation que je viens de faire indique pourquoi cette direction n'est pas offerte ou n'est pas acceptée.

Le rapport du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources indique que les agents financiers supérieurs ne font pas leur travail en matière de formation, de gestion financière ou de roulement du personnel en vue de l'avancement. On pourrait trouver la même chose dans à peu près tous les rapports que nous avons envoyés aux ministères. Il y a des exceptions, mais c'est la pratique générale.

Je passe au chapitre suivant qui traite de l'organisation de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères. Je veux attirer votre attention sur trois principaux problèmes. L'un d'entre eux a déjà été mentionné au Comité au sujet de la paye. C'est la dispersion des responsabilités. Le deuxième est l'absence d'autorité sur les employés subordonnés des ministères et le troisième, le peu d'importance attaché aux finances dans les conseils de direction.

Si vous passez à la page B-2, vous pouvez voir que ce qui se passe au niveau du personnel et de la paie n'est pas un cas isolé. Vous vous êtes déjà penché sur ce problème. Mais maintenant on voit que les agents financiers établissent généralement le budget des dépenses «A» alors que des groupes de planification se chargent souvent du budget «B»

## [Texte]

planning groups often prepare "B" budgets and supporting memoranda. This is a split in responsibilities that obviously creates problems.

Financial information systems—while we can say almost categorically that financial officers maintain the cash accounting records, personnel officers generally prepare man-year reports which, remember, are bases of Treasury Board control, and in fact are the only one that we found the Program Branch exercising. Operational performance measurement systems which have been referred to many times in these meetings, are generally not the responsibility of financial officers, but are generally assigned to planning or other groups which may lack the qualifications to ensure a reliable reporting system, and you will find many other management information systems often prepared by data processing groups.

## • 1130

Just to illustrate this problem a little further, last week, Mr. Osbaldeston referred to a service-wide application centre called a SWAC Advisory Committee which Mr. Mensforth chairs. It is interesting to note that that Committee was established, not by the Financial Administration group, but by the EDP group, in Treasury Board. So it shows the split in responsibilities, between two groups, right within Treasury Board.

Financial Control Systems—we said that payrolls do not generally fall within the control of finance. The same thing could be said about inventories and capital assets which normally fall within material management- or administrative-group control.

Control over revenues and accounts receivable, a continually recurring weakness in the reports to departments, is, usually, in the hands of groups, with operational responsibilities, rather than in the hands of financial people. This is a basic breakdown in internal control.

And, finally, you will find some very large spending programs in a number of departments that are within the control of staff with operational, rather than financial, responsibilities.

Finally, Internal Audit. The borderline between financial audit and operational audit, generally, is not clear, within departments, and the creation of evaluation groups, attached to planning organizations, has further compounded the confusion as to who does an audit and how far responsibilities extend.

So, almost every area, that we have covered in our Report, is shared, by financial officers, with some other group and, therefore, perhaps the reason for inaction, in carrying out many of these Treasury Board policies, is the lack of clarity about responsibilities.

Turning to B-4, which is the next point that I have tried to highlight, I have stated that I think there are many frustrated senior financial officers, who have difficulty in doing their job, because of the relationships that they have with people doing similar jobs, at lower levels, in the departments. In a sense, this evolves from the decentralized approach that has been taken and from the confusion over how one exercises functional authority in a field such

## [Interprétation]

et des exposés à l'appui. C'est une division des responsabilités qui est malsaine.

Au chapitre des systèmes de renseignements financiers, on peut dire que les agents financiers sont toujours chargés de la tenue des livres de comptabilité de caisse, mais que ce sont les agents du personnel qui dressent souvent les rapports des années-hommes qui, rappelons-le, forment la base du contrôle du Conseil du Trésor, le seul contrôle réel de la Direction des programmes. Les systèmes de mesure de la performance opérationnelle, dont il a beaucoup été question ici au Comité, ne relèvent généralement pas des agents financiers, mais sont confiés aux groupes de planification ou à d'autres qui peuvent ne pas être suffisamment compétents pour assurer un système de renseignements fiables. Beaucoup d'autres systèmes d'information et de gestion incombent aux groupes du traitement des données.

Pour vous donner une meilleure idée du problème, M. Osbaldeston a parlé, la semaine dernière, d'un comité consultatif du Centre de demande de service que préside M. Mensforth. Fait intéressant, ce comité n'a pas été créé par le groupe de l'administration financière, mais par celui du traitement des données du Conseil du Trésor. On voit donc que les responsabilités sont partagées entre les deux groupes, même au sein du Conseil du Trésor.

Systèmes de contrôles financiers—nous avons dit que la paye ne relève pas généralement des finances. On pourrait dire la même chose des stocks et des immobilisations qui incombent généralement aux responsables de l'administration ou de la gestion du matériel.

Le contrôle des revenus et des comptes à percevoir, faiblesses qui reviennent constamment dans les rapports aux ministères, appartient habituellement à des groupes dotés de responsabilités opérationnelles, plutôt qu'à ceux qui ont des responsabilités financières. Voilà donc une explication fondamentale du contrôle interne.

Enfin, on trouve des programmes de dépenses très importants dans un certain nombre de ministères qui relèvent du personnel ayant des responsabilités opérationnelles plutôt que financières.

Pour terminer, la vérification interne. La limite entre la vérification financière et la vérification opérationnelle est généralement mal définie au sein des ministères, et la création d'unités d'évaluation rattachées aux organisations de planification a amené davantage de confusion pour savoir qui fait la vérification et jusqu'où vont ses responsabilités.

Par conséquent, les agents financiers se partagent avec d'autres groupes presque tous les domaines mentionnés dans notre rapport. Il s'ensuit peut-être que la raison pour laquelle les politiques du Conseil du Trésor ne sont pas mises en application c'est que les responsabilités sont mal définies.

Passons à la page B4 où j'ai essayé de souligner le fait que bien des agents financiers supérieurs se sentent frustrés. Ils ont de la difficulté à faire leur travail, à cause de leurs rapports avec d'autres personnes qui ont un travail semblable, à des niveaux inférieurs, dans les ministères. C'est le résultat, dans un sens, la décentralisation qui a été amorcée et de la confusion que suscite l'exercice de l'autorité fonctionnelle dans un domaine comme celui des finan-

## [Text]

as finance. For example, in almost every report to departments, we found a lack of up-to-date manuals and other instructions. Now, probably, it reflected the fact that they were not being used and, therefore, they did not receive the priority they might warrant, we found as evidence a lack of functional authorities and responsibilities in job descriptions, things of this nature and absence of career development and training programs for subordinate staff, particularly administrative officers who do the bulk of the financial work.

We found, generally that senior financial officers did not really have full and adequate knowledge of the systems and procedures throughout their departments. They knew those within their immediate responsibility but not those falling within other programs. And, finally, there was the almost-universal failure, of senior financial officers, to participate in performance-appraisal of financial staff.

Let us face it, a review of a man's performance is probably the most effective way that you exercise functional control over subordinates, in the same field, because you control his ability to move up within the system. Mr. Lafferty has pointed out that the rapid movement in financial staff has often taken place without adequate assessment of capabilities.

Turning to B-5, I just summarize this but, generally, we found, that financial officers were not participating in the senior management committees of departments or, if they were, those, participating, lacked the financial background to make a financial contribution. This has arisen from the practice of combining, under an assistant deputy minister, who often lacked financial background, a number of functions of which finance is only one.

The second common problem is the combination of administrative support function, which, let us face it, is a service function, with financial functions which are of a control nature. Sometimes this combination is unhealthy.

Third, is the appointment of financial officers who have budgetary experience but lack training in financial systems and controls. This arises partly from the classification system referred to in connection with Treasury Board.

And finally, perhaps, to do justice to senior management, many of the financial officers who might have been included may not have made, in the past, the contribution one would have expected.

Turning to the last topic, which is the need for stronger central direction, I put, on C-1, a quotation from Glassco, which, I think, strongly makes the point that Glassco was not concerned, strictly, with letting the managers manage. Glassco was also concerned with the need for central direction. I want to draw your attention to that quote.

• 1135

But, on C-2, I would also like to illustrate to you the situation that took place at the time of Glassco. That, perhaps, reflects, more than anything else, why Treasury Board, in those days, was not only to establish policy but also to see that it was carried out.

## [Interpretation]

ces. Par exemple, dans presque tous les rapports aux ministères, nous avons trouvé qu'il y avait insuffisance de guides et d'instructions à jour. Ces situations reflètent probablement le fait qu'ils n'étaient pas utilisés et que, par conséquent, on ne leur accorde pas la priorité requise. Nous avons trouvé également comme preuve de ce qui précède, un manque d'autorité et de responsabilités fonctionnelles, et l'absence de programmes de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel subalterne, surtout des agents administratifs qui s'occupent en grande partie du travail financier.

Nous nous sommes rendus compte que les agents financiers supérieurs n'avaient pas une connaissance adéquate des systèmes et des procédés. Ils les connaissaient un peu, à l'intérieur de leurs responsabilités immédiates, mais ignoraient ceux concernant les autres programmes. Enfin, et c'est défaut presque universel chez les agents financiers supérieurs qui ne prennent aucune part à l'appréciation du rendement du personnel financier.

Voyons les choses en face, l'examen du rendement d'une personne est probablement la façon la plus efficace d'exercer un contrôle fonctionnel sur ses subordonnés, dans un même domaine, puisque c'est la façon de contrôler sont aptitude à graver les échelons dans le système. M. Lafferty a souligné que des changements rapides ont été faits dans le personnel financier sans qu'il y ait eu bien souvent une évaluation appropriée des attitudes.

Passons à la page B5. Nous nous rendons compte généralement que les agents financiers ne participent pas aux comités de direction supérieurs des ministères ou, s'ils y assistent, ils ne possèdent pas les antécédents financiers pour pouvoir contribuer. C'est ainsi, parce qu'on a pris comme habitude de combiner, sous un sous-ministre adjoint, qui très souvent n'a pas les antécédents financiers voulus, un certain nombre de fonctions dont les finances ne forment qu'une partie.

Le deuxième problème commun c'est la combinaison des fonctions de soutien administratif qui, avouons-le, est une fonction de service aux fonctions financières qui sont un contrôle. Parfois cette combinaison n'est pas très saine.

Troisièmement, la nomination d'agents financiers qui ont de l'expérience dans l'établissement des budgets, mais manquent de formation en matière de systèmes et de contrôles financiers. Cette situation résulte en partie du système de classification dont on a parlé en rapport avec le Conseil du Trésor.

Enfin, pour rendre justice peut-être aux cadres supérieurs, bien des agents financiers qui auraient pu être choisis n'ont peut-être pas fait, dans le passé, la contribution à laquelle on s'attendait.

Quant au dernier sujet, le besoin d'une direction centrale plus ferme, j'ai mentionné à la page C1 une citation du rapport Glassco qui, à mon avis, établit clairement qu'il n'était pas vraiment intéressé à laisser les directeurs diriger. Glassco était également préoccupé du besoin d'une direction centrale. Je veux attirer votre attention sur cette citation.

Passons maintenant à C2. J'aimerais vous expliquer la situation qui existait au moment du rapport Glassco. Ceci explique peut-être mieux que toute autre chose pourquoi le Conseil du Trésor dans ce temps-là devait voir non seulement à ce que la politique soit établie mais également à ce qu'elle soit appliquée.

*[Texte]*

At that time there was a single department, the Department of Finance. Aside from the integral part which is still there, it had the Treasury Board staff, as one component, and the Comptroller of the Treasury as another component. This resulted in a situation where Finance was clearly able to influence matters of policy. Treasury Board was able to allocate resources, grant authority for specific expenditures and pass Regulations, with the assurance that the Comptroller of the Treasury, who audited each transaction, could be counted upon to enforce Treasury Board Regulations and to challenge any grey areas that required reference to Treasury Board for authority.

Turning to the next page we find that, since 1969, when the legislation was radically changed, Treasury Board has played a different role. Today it allocates resources in terms of totals rather than in terms of the details making up the totals.

Many years ago, I was a program officer in Treasury Board and, to show you the change in this, I can remember carrying on a discussion about whether or not the ambassador in Paris needed art objects in his bedroom. Now, I am trying to give you a feel for the degree of detail, that was excessive, no doubt, but quite a contrast from the situation today.

The second point about Treasury Board is that, where it approved, as Mr. Osbaldeston pointed out, some 16,000 transactions in the pre-Glassco days, today, it approves relatively few specific transactions.

Treasury Board, while it has retained all of its authority to issue Regulations, in the Financial Administration Act, seldom issues them. In other words, they do not choose to pass laws, which are enforceable, they prefer, instead, to issue guidelines, which are more difficult to enforce.

While followup is improved, the problem still remains: how does Treasury Board enforce the failure of a department to carry on its instructions? I think it is a very difficult problem and one that warrants your attention.

Turning to Supply and Service, which is a successor to the former Comptroller of the Treasury, I think it is important to point out that, while it keeps the central accounts and provides a wide range of financial services, it exercises controls over cash and other data only once within its responsibility. Last week, Mr. Fry pointed this out to you and I think in our reports, we are not critical of the manner in which this control is exercised. However the important thing to emphasize is that Supply and Services does not exercise any control over the propriety of a departmental expenditure, provided there are proper approvals given to that expenditure.

I think the last point, that I would like to point out, is that DSS is no more subject to Treasury Board directions than is any other department. Therefore, Treasury Board has limited means of enforcing its wishes, not only with respect to other departments, but also with respect to the main servicing department with which it is associated.

*[Interprétation]*

Il n'y avait alors qu'un seul ministère, celui des Finances. Mise à part la partie intégrale qui existe toujours, vous aviez le personnel du Conseil du Trésor qui comptait comme une unité et le contrôleur du Trésor comme une autre. Vous étiez dans une situation où les Finances pouvaient très clairement influencer les politiques. Le Conseil du Trésor pouvait attribuer les ressources, autoriser des dépenses précises et adopter des règlements, sachant qu'il pouvait compter sur le contrôleur du Trésor, qui vérifiait chaque transaction, pour appliquer les règlements du Conseil du Trésor et remettre en cause les zones grises qu'il fallait de nouveau soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor.

Vous verrez à la page suivante que, depuis 1969, alors que la loi a été radicalement changée, le Conseil du Trésor a joué un rôle différent. Il attribue aujourd'hui les ressources, se préoccupant davantage des totaux que des détails qui composent ces totaux.

Il y a bien des années, j'étais responsable de programmes au Conseil du Trésor et pour vous montrer quels changements ont eu lieu, je me souviens d'une discussion pour savoir si l'ambassadeur à Paris avait besoin ou non d'objets d'art dans sa chambre à coucher. J'essaie de vous donner une idée des débats détaillés, excessifs sans doute, qui sont très différents de ceux que nous avons aujourd'hui.

Deuxièmement, toujours au sujet du Conseil du Trésor, alors qu'il approuvait, comme l'a dit M. Osbaldeston, quelques 16,000 transactions avant le rapport Glassco, il approuve aujourd'hui relativement peu d'opérations spécifiques.

Le Conseil du Trésor, même s'il a conservé toute son autorité pour édicter des règlements conformément à la Loi sur l'administration financière, n'exerce que rarement cette autorité. Autrement dit, il ne choisit pas de promulguer des lois qui sont applicables, mais préfère plutôt émettre des lignes directrices qui sont un peu plus difficiles à appliquer.

Même si la surveillance s'est améliorée, le problème demeure. Comment le Conseil du Trésor peut-il donner suite lorsqu'un ministère ne tient pas compte de ses instructions? C'est un problème très complexe qui nécessite votre attention.

Passons maintenant aux Approvisionnements et Services, successeur de l'ancien contrôleur du Trésor. Il est important de souligner que même si ce ministère tient les comptes centraux et fournit une vaste gamme de services financiers, il exerce un contrôle sur la trésorerie et les autres données seulement une fois qu'elles sont circonscrites dans sa sphère de responsabilités. La semaine dernière, M. Fry vous en a parlé et je crois que dans nos rapports, nous ne critiquons pas la façon dont ces contrôles sont exercés. Il est important de remarquer, toutefois, que le ministère des Approvisionnements et Services n'exerce aucun contrôle sur l'opportunité d'une dépense si elles ont été dûment autorisées.

La dernière chose que je voudrais mentionner c'est que le ministère des Approvisionnements et Services n'est pas plus assujéti aux directives du Conseil du Trésor que tout autre ministère. Par conséquent, le Conseil du Trésor a peu de moyens de faire accepter ce qu'il désire, non seulement par les autres ministères, mais également avec celui avec lequel il travaille.

[Text]

Turning to C-4, one of the points, Mr. Lafferty made, is the fact that there is a continuing dispersion, or diffusion, of responsibility within Treasury Board itself. On C-4, I have tried to indicate how the responsibilities actually have been allocated until, at least, the creation of the present Financial Administration Branch.

For example, the Program Branch is responsible for the Estimates, budgetary submissions, wording of appropriation acts, allotment control and man-year control. In other words, it is responsible for all the budgetary control responsibilities, inadequate as they may be.

The Planning Branch, which is a more recent creation, does economic analysis of programs. It is responsible for performance measurement systems, which we have heard about; the OPMS systems. It is responsible for evaluation systems and it is responsible for approving the financial organization which we have been criticizing this morning. In other words, most of the organizations, that now exist, have been approved by that specific Branch.

Turning to the Personnel Policy Branch, we pointed out, in previous weeks, that it is responsible for payroll systems. In other words, the diffusion of responsibilities is not confined to departments, but starts right at the Treasury Board level.

• 1140

Personnel Policy Branch also is responsible for classification of financial officers and training of Financial Officers—matters which we have criticized.

As you see, this leaves the Financial Administration Branch with all other matters. Of course, its ability to be successful will depend, to a large extent up on how well it is able to co-ordinate the functions assigned to other branches.

The last point I would like to point out, and, probably, the most important one, to draw it to your attention, is on C5. I attempted, in this chart, to draw a comparison of the duties, to be assigned to the new Financial Administration Branch, as they are recommended in the Auditor General's Report, and, as they are illustrated, at least, in Mr. Chrétien's response to your Committee, several weeks ago. I think it is important, to do justice to the Treasury Board, to note that this is a recommendation that was accepted without qualification. And one of the questions I am asking here, of course, is: by drawing this comparison, is it true that there is no qualification or, are there, in fact, some significant differences between, what Treasury Board proposes to do and what has been recommended in the Auditor General's Report? For example, you will see three gaps. In the Treasury Board response there is no indication that this Branch will be responsible, in any respect, other than in co-ordination, for advising on the form of the Estimates. There is no indication that it will take over, from the Planning Branch, or the Program Branch, assessment of departmental program and activity structures, cost and other measurement systems. And there is no indication that it will provide analyses of variances between planned and actual financial performance. That is one significant difference.

[Interpretation]

Passons à la page C4, un des points que M. Lafferty a soulevé c'est qu'il y avait une dispersion continue des responsabilités au sein même du Conseil du Trésor. J'ai essayé de montrer ici comment les responsabilités ont été réparties au moins jusqu'à la création de la Direction actuelle de l'administration financière.

Par exemple, la Direction des programmes est responsable du budget, des prévisions de dépenses, du libellé des lois portant affectation de crédits, du contrôle des affectations de crédit, et du contrôle des années-hommes. Autrement dit, au Conseil du Trésor incombe toutes les responsabilités de contrôles budgétaires, si inadéquates soient-elles.

La Direction de la planification, créée plus récemment, s'acquitte des analyses économiques des programmes. Elle est responsable des systèmes de mesure de la performance, dont nous avons tous entendu parler. Elle est également responsable des systèmes d'évaluation et de l'approbation de l'organisation financière que nous critiquons ce matin. Autrement dit, la plupart des organisations qui existent actuellement ont été approuvées par cette direction.

Passons à la Direction de la politique du personnel. Nous avons dit au cours des semaines précédentes qu'elle est responsable du système de paye. En d'autres mots, la dispersion des responsabilités n'est pas limitée aux ministères, mais elle commence au niveau même du Conseil du Trésor.

La Direction de la politique du personnel est également responsable de la classification et de la formation des agents financiers, questions qui ont également été critiquées.

Comme vous le voyez, la Direction de l'administration financière s'occupe de toutes les autres questions. Évidemment, elle peut réussir dans la mesure où elle peut coordonner les fonctions qui ont été assignées à d'autres directions.

La dernière chose que je voudrais mentionner, et probablement la plus importante, se trouve à la page C5. J'ai essayé dans ce graphique de faire une comparaison des fonctions assignées à la nouvelle Direction de l'administration financière, comme le recommande le rapport de l'Auditeur général, et pour répondre à la demande que le comité a adressée il y a quelques semaines à M. Chrétien. Pour rendre justice au Conseil du Trésor, il faut noter que cette recommandation a été acceptée sans réserve. Je me pose évidemment une question: en établissant cette comparaison, est-il vrai qu'il n'y ait pas de réserve ou, y a-t-il véritablement des différences importantes entre ce que le Conseil du Trésor propose de faire et ce qui a été recommandé dans le rapport de l'Auditeur général? Vous verrez, par exemple, qu'il y a trois lacunes. Dans la réponse du Conseil du Trésor, rien n'indique que la direction sera responsable, sauf pour la coordination, de donner des conseils sur la forme que doit revêtir le budget. Rien n'indique également qu'elle reprenne de la Direction de la planification ou de celle des programmes, l'évaluation de toutes sortes de programmes et d'activités des ministères ainsi que des systèmes fondés sur les coûts et autres modes de mesures. Rien n'indique non plus qu'elle analysera les écarts entre les rendements prévus et réels des services financiers. Voilà une différence importante.

## [Texte]

I have deliberately underlined, on this schedule, some key words for you, because I think there may be a difference that is more significant than would readily be appreciated.

You may note, in the Auditor General's recommendation that Mr. Lafferty read to you, that, aside from providing policies, directions and guidelines, which is the first item, we were much more specific in the Report, in trying to place responsibilities on this Branch, to do more than a policy role, but, in fact, to become involved through the approval and monitoring process. For example, it says:

... assessing departmental program and activity structures ...

... approving and monitoring departmental budgetary control systems ...

... providing analyses of variances ...

... establishing the accounting practices ...

The response, by comparison, tends to talk about development and evaluation of policies. For example, in the systems area, it does not talk about approving and monitoring departmental budgetary controls, and financial reporting of financial control systems, but talks about development and evaluation of principles and guidelines for financial-system design. One has an impression that this may be a less active role than is envisaged in the Report. And you can see that in the comparison of other duties.

Mr. Chairman, this was an attempt to highlight some of the significant factors, to give some illustrations from our Tier-1 Report, and I hope that this will help your discussions today.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ross.

I should point out, for the benefit of some of the members who have just recently joined the Committee, that Mr. Ross is a partner in Coopers & Lybrand, of Ottawa, as is also, Mr. Robert B. Dale-Harris, who sits on the right of Mr. Macdonell.

Before I open the meeting for questions, I want to inform you that, as your Chairman, I have been successful in getting a dentist appointment at 12.30 p.m., and so I, of necessity, will have to leave you some 10 minutes before that and our Vice-Chairman, Mr. Joyal, will take over the final 10 or 15 minutes of our meeting, this morning.

We will now open the meeting for questions and I have first, Mr. Martin, followed by Mr. Huntington.

Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, just before proceeding, will it be understood that we can still keep Chapter VII on Internal Audit, in abeyance, for a discussion another time? I think it would be more appropriate to proceed now on these three chapters, in view of the [-]

**The Chairman:** Yes. We have one more meeting on Thursday, Mr. Martin, and we were agreed that we will leave that open.

## [Interprétation]

J'ai délibérément souligné sur ce programme les mots clés, car je crois qu'il y a une différence plus importante qu'on ne le suppose au départ.

Vous remarquerez que dans les recommandations de l'Auditeur général, lues par M. Lafferty, mises à part l'évaluation et l'élaboration des politiques de l'administration financière, dans le premier article, nous avons été beaucoup plus précis que le rapport, pour donner à cette direction plus qu'un rôle en matière de politique, soit l'engager vraiment dans les processus d'approbation et de contrôle. On dit, par exemple:

... évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères ...

... approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères ...

... faire des analyses des écarts ...

... établir des normes applicables aux procédés de vérification ...

Si nous comparons, la réponse a plutôt tendance à parler d'élaboration et d'évaluation des politiques. Ici par exemple, dans le domaine des systèmes, on ne parle pas de prouver et de surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que le système des rapports et des contrôles financiers, mais de formuler et d'évaluer des principes de lignes directrices aux fins de l'élaboration de systèmes financiers. On a l'impression que son rôle sera moins actif que celui prévu dans le rapport. Vous le verrez, si vous le comparez aux autres fonctions.

Monsieur le président, j'ai tenté de mettre en lumière certains facteurs importants, pour illustrer notre premier rapport. J'espère que cela facilitera vos discussions aujourd'hui.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Ross.

J'aimerais dire pour les députés qui viennent d'arriver que M. Ross est un des associés de la firme Coopers and Lybrand d'Ottawa de même que M. Robert B. Dale-Harris, qui est assis à la droite de M. Macdonell.

Avant de passer aux questions, j'aimerais vous informer, en tant que président, que j'ai pu obtenir un rendez-vous chez le dentiste à 12 h 30. Je vais donc vous quitter dix minutes avant cette heure et notre vice-président, M. Joyal, siégera pendant les dix ou quinze dernières minutes de la réunion de ce matin.

Nous passons maintenant aux questions. J'ai sur ma liste, le nom de M. Martin et celui de M. Huntington.

Monsieur Martin.

**M. Martin:** Monsieur le président, avant de commencer, puis-je réserver le chapitre IV de la vérification interne pour que nous en discutons à une autre séance? Je pense qu'il voudrait mieux commencer maintenant avec ces trois chapitres étant donné que ...

**Le président:** Oui. Nous aurons une autre réunion jeudi, monsieur Martin, et nous avons convenu de réserver ce chapitre.

[Text]

**Mr. Martin:** I would like to pursue the general theme, I think, running through Chapters VIII, IX and X, in relation to the establishment of a central Financial Administration Branch. And I wonder whether we could generate a little bit of discussion from either Mr. Ross or the Auditor General, or both of them, in connection with this matter of the appointment of a Chief Financial Officer as such, rather than the current indication of the Secretary of the Treasury Board, that this position really has to be filled by the department in total, rather than by an individual.

• 1145

I would like to have perhaps both Mr. Ross and Mr. Macdonell make a comment on that, if they would be good enough to.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I recall vividly the comment to which Mr. Martin refers. It was specifically in reply to a direct question, I think by him, as to who the chief financial officer of government was. The Secretary of the Treasury Board replied that the ministers of the Treasury Board were in effect fulfilling those responsibilities.

Later, in response to further questioning, however, the Secretary of the Treasury Board pointed out that he does report, and is a deputy minister responsible to the President of the Treasury Board. My inference from that comment—and I speak solely from memory, without reference to the minutes—is that in essence the Secretary of the Treasury Board said that he was, in effect, acting as the chief financial officer of government.

Now, I think the question Mr. Martin raises, Mr. Chairman, is of absolutely fundamental importance. The whole tenor of our report points to the need for the recognition of that position.

On the other hand, I do have to point out that our role is not to tell the government how to organize the financial function. Our role is to tell Parliament where we think financial management control is deficient; and as I said at the very beginning of this series of hearings, we have gone as far as we think we can go, reasonably, to indicate the things that we feel need to be corrected in every way and at every level, in order to achieve what we recommend, which is effective finance management control. We used the words "clarify" and "unify" in 10.6 to which Mr. Lafferty commented and which he put on record this morning.

I think the point that Mr. Martin and other members of this Committee have raised is of vital importance. I would go a little bit further and say, in response to another question that was asked me earlier in these proceedings, that I have been unable so far—and I doubt that I ever will be able—to satisfy myself as to why there should be any fundamental difference between the practices that exist in the private sector, in the control of funds and the management of the whole finance and control and accounting activity, and those of government. I have even gone on record as saying that because I view the funds provided by the taxpayers to run the country as, in essence, trust funds, I therefore feel that there should be, if anything, an even stronger set of controls; and as Mr. Ross and Mr. Lafferty have pointed out in their remarks, any diffusion of these responsibilities does certainly tend to weaken control.

[Interpretation]

**M. Martin:** J'aimerais reprendre le thème général, des chapitres VIII, IX et X, concernant la création d'une direction centrale de l'administration financière. Je me demande si nous pouvons discuter avec M. Ross ou l'Auditeur général, ou les deux, de cette question de nomination d'un agent financier en chef, plutôt que du secrétaire du Conseil du Trésor, comme on l'appelle actuellement, étant donné que ce poste doit être comblé par le ministère au complet et non pas par un particulier.

J'aimerais que les deux, M. Ross et M. Macdonell, nous disent ce qu'ils en pensent.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je me souviens très bien de cette remarque dont parle M. Martin. C'était précisément en réponse à une question qu'il avait posée pour savoir qui était l'agent financier en chef du gouvernement. Le secrétaire du Conseil du Trésor a répondu que les ministres du Conseil du Trésor s'occupaient en réalité de ces responsabilités.

Plus tard, en réponse à d'autres questions, le secrétaire du Conseil du Trésor a souligné qu'il fait rapport à titre de sous-ministre responsable devant le président du Conseil du Trésor. J'en ai conclu à ce moment-là, et je me fie seulement à ma mémoire, sans consulter le compte rendu, qu'en fait le secrétaire du Conseil du Trésor avouait qu'il agissait comme agent financier en chef du gouvernement.

La question que pose M. Martin, monsieur le président, est fondamentale. Tout le contenu de notre rapport est axé sur le besoin de reconnaître ce poste.

Par ailleurs, je dois souligner que nous n'avons pas pour rôle de dire au gouvernement comment organiser la fonction financière. Notre rôle est de dire au Parlement où, à notre avis, le contrôle de la gestion financière est inadéquat. Comme je l'ai dit au début de cette série de réunions, nous sommes allés aussi loin que nous pouvions raisonnablement le faire, pour indiquer les choses qui doivent être corrigées de diverses façons et à divers niveaux, afin de réaliser ce que nous recommandons: un contrôle efficace de la gestion financière. Nous nous sommes servis des mots: «clarifier» et «unifier» dans le paragraphe 10.6 que M. Lafferty a repris dans ses commentaires ce matin.

Je crois que le point qu'a soulevé M. Martin et d'autres députés du comité est d'une importance vitale. J'irais même un peu plus loin pour dire, en réponse à une autre question qui m'a été posée un peu plus tôt, que je n'ai pas pu jusqu'à maintenant, et je doute pouvoir y arriver jamais, me convaincre de la nécessité d'une différence fondamentale entre les pratiques du secteur privé en ce qui a trait au contrôle des fonds, à la gestion des finances et à toute activité comptable, et celles du gouvernement. J'ai déjà dit que comme à mon avis les fonds fournis par les contribuables pour diriger le pays sont, en fait, des fonds fiduciaires, je crois qu'il devrait y avoir par conséquent une série de contrôles encore plus stricts. Comme l'ont souligné MM. Ross et Lafferty dans leurs remarques, toute dispersion de ces responsabilités ne pourrait certainement qu'affaiblir le contrôle.

[Texte]

Members of the Committee who are businessmen or accountants will, I am sure, realize and recognize immediately that the buck has to stop at the chief financial officer in a corporation. He cannot pass that buck anywhere else. I think perhaps that is all I would like to say on that subject, Mr. Chairman. Mr. Ross may have something to add.

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Yes, Mr. Chairman. Mr. Martin, one of the reasons that I put that last slide on, and the earlier explanation showing the division of responsibilities by branches, is to indicate, of course, that the role of the chief financial officer—which I guess we would have to regard as being the role of the Secretary of the Treasury Board, the role of Mr. Mensforth as the Deputy Secretary responsible for financial administration—is fraught with difficulty because of the very extensive degree of co-ordination that it will imply.

In other words, I think it is important to recognize the fact one cannot say categorically that co-ordination will not work; what one, I think, can say is that co-ordination is one heck of a lot more difficult than in fact having a clear organizational responsibility under which you have the authority to act and, of course, the accountability for failure to act.

There continues to be a diffusion of responsibilities, at least apparently based on the response which, of course, is going to have to be watched with interest in the future by the Auditor General to see whether this is, in fact, a serious impediment to corrective action.

**The Chairman:** Mr. Martin, if you wish to ask questions on the internal audit, Chapter VII, today, it would be acceptable.

• 1150

**Mr. Martin:** I would prefer just to pursue this, Mr. Chairman, for a moment, if I may. It seems to me that we are faced with a classic situation, similar to what major- and medium-sized industry went through, some twenty-five or thirty years ago. At that time, there were financial officers who occupied a position somewhat similar, in a sense, to the type of thing the government had with the Comptroller of the Treasury, where everything was co-ordinated under one person and everything had to be checked through one man. Industry realized the need to break away from that kind of pattern and to move in a more sophisticated direction. Chief financial officers became persons, and occupied positions, that had much more broader responsibility and, at the same time, were expected to implement the types of financial management controls, within the organizations, that would satisfy directors and shareholders and, indeed, ensure that the finances of the organization were being handled in a proper manner.

What concerns me is that we are moving into the same type of review and situation, here, in government. Perhaps it is twenty-five or thirty years later. It may have started with the Glasse Commission recommendations and, I think, it is moving a further stage, now, with this particular financial management review study. It would seem to me we must examine, carefully, this matter of whether indeed we do have, within the government organization, a person, who would be, following what Mr. MacDonell said a little earlier, I think somewhat similar to the position of a chief financial officer in industry. He is not all-supreme, he is simply filling a very important role, he is part of senior management and he is subject to direction of the

[Interprétation]

Les membres du comité qui sont des hommes d'affaires ou des comptables savent très bien dans une société, la balle s'arrête dans les mains de l'agent financier en chef. Il ne peut pas la renvoyer à un autre. C'est je crois tout ce que je voulais dire sur le sujet, monsieur le président. M. Ross a peut-être quelque chose à ajouter.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Oui, monsieur le président. Monsieur Martin, une des raisons pour lesquelles j'ai montré cette dernière diapositive et j'ai expliqué antérieurement cette division des responsabilités parmi les directions, c'était pour souligner évidemment que le rôle de l'agent financier en chef, qu'il nous faudrait voir comme celui du secrétaire du Conseil du Trésor, de M. Mensforth, à titre de sous-secrétaire responsable d'administration financière, est lourd de difficultés à cause du degré très élevé de coordination qu'il implique.

Autrement dit, il est important de savoir qu'on ne peut affirmer catégoriquement que la coordination ne peut pas fonctionner; ce qu'on peut dire c'est que la coordination est beaucoup plus difficile à établir qu'une responsabilité organisationnelle très précise en vertu de laquelle vous avez l'autorité d'agir et, évidemment, la responsabilité de l'inaction.

Il continue d'y avoir une dispersion de responsabilité, du moins d'après les réponses qui devront être surveillées avec intérêt par l'Auditeur général pour voir s'il s'agit là d'un obstacle sérieux à une mesure corrective.

**Le président:** Monsieur Martin, si vous voulez aujourd'hui poser des questions concernant la vérification interne, au chapitre VII, vous le pouvez.

**M. Martin:** Je préfère poursuivre ce sujet un peu, si vous le permettez, monsieur le président. Il me semble que nous avons devant nous une situation classique, semblable à celle qu'ont connue les grosses et moyennes industries il y a quelque 25 ou 30 ans. Il y avait à ce moment-là des agents financiers qui occupaient un poste semblable d'une certaine façon à celui du contrôleur de l'administration au gouvernement, où tout était coordonné par la même personne et tout devait être vérifié par un seul homme. L'industrie a senti le besoin de s'éloigner de ce genre de situation pour s'engager dans une direction plus complexe. Les agents financiers en chef sont devenus des personnes qui ont occupé des postes comportant des responsabilités beaucoup plus étendues. En même temps, on s'attendait qu'elles mettent en vigueur les genres de contrôle d'administration financière, au sein des organisations, qui puissent satisfaire les directeurs et les actionnaires et garantir aussi que les finances de l'organisation soient gérées de la bonne façon.

Ce qui m'inquiète, c'est que nous nous acheminons vers le même genre d'examen et de révision ici au gouvernement. Avec peut-être 25 ou 30 ans de retard. Il se peut que cela ait commencé avec les recommandations de la commission Glasse, et je pense que nous franchissons maintenant une autre étape avec cette étude concernant la révision de la gestion financière. A mon avis, nous devons examiner soigneusement cette question pour savoir si nous avons au sein du gouvernement une personne qui serait, comme l'a dit M. Macdonell plus tôt, dans un poste un peu semblable à celui de l'agent financier en chef de l'industrie. Il ne s'agit pas d'une personne toute puissante, mais simplement d'une personne qui peut s'acquitter d'un rôle important,

[Text]

chief executive officers, to his colleagues, but nevertheless he is there and, ultimately, he is the one that people look to, whether they are shareholders, directors or in our case, taxpayers. In our case, I would think Cabinet ministers and members of Parliament would hold such persons responsible for ensuring that the operation of the Government of Canada was being carried on in a manner that one would anticipate finding, if you were looking at a \$40 billion corporation, if I may use that analogy, with 300,000-odd people employed in it, in the private sector.

I do not know whether there is much point in asking a question in connection with that, I would like perhaps, to have one comment from the Auditor General as to whether he feels this whole thing will work unless that kind of a position is established.

The Chairman: Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think Mr. Ross touched on the fact that, and I, again, must repeat that, the responsibility of responding to the criticisms and the recommendations that we have made, lies clearly in the government and specifically in the hands of the Treasury Board.

I think I shall have to say that I hope it works. I do say that I hope it works. But once we have made our views clear once we have volunteered, as I have done, to make all of the underlying information that supports these recommendations, and I can tell you that there are several thousands of pages of detailed reports and several thousands of pages of working papers, available to the officers of the Treasury Board and to the officers of other departments and so on, then, I think, all I can say is that I hope it works. Certainly, I shall watch it with great interest and I shall lend every possible support that I can in our office and that I, personally, can give to the Deputy Secretary of Financial Administration. I can do no more than report again to the House of Commons, a year hence, on the progress that has been achieved or the lack thereof. I shall not back away from doing exactly that, sir and I do not know what more I can do.

The Chairman: Mr. Huntington, followed by Mr. Robinson and then Mr. Towers. Mr. Huntington.

• 1155

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. I have been going through a review of the *Supplement* and the whole problem is starting to clear up in my mind. I am following on what Mr. Martin's theme was and it appears to start with the three ministries, Finance, Supply and Services, and Treasury Board having a division of function. I sense there that our problem is a lack of co-ordination between these three departments or ministries. Again, going back out to the private sector, since the new tax laws of 1972 there has been a tremendous dearth of trained and skilled people available to the private sector for the new standards of accountability and the new complications that exist in the accountability required of the private sector by government.

I think most organizations that are making progress in the private sector are moving into greater use of marketing committees within their organizations, which is essentially the gathering of all facts and data to identify problems to make better decisions with. Our problem here to me at this point seems to be a complete lack of co-ordination of the

[Interpretation]

qui fait partie des cadres supérieurs de la direction, travaille selon les directives des agents exécutifs en chef, de leurs collègues, mais néanmoins il est en place et finalement il est celui à qui les gens s'adressent, que ce soient les actionnaires, les directeurs, ou dans notre cas, les contribuables. Je pense que dans notre cas, le ministre du cabinet et le député tiendraient ces personnes responsables de s'assurer que les activités du gouvernement du Canada soient exécutées de la même façon que s'il s'agissait d'une société de 40 milliards de dollars, si vous me permettez cet exemple, employant quelque 300,000 personnes dans le secteur privé.

Je ne sais pas si ça vaut vraiment la peine de poser une question à ce sujet, mais j'aimerais que l'Auditeur général me dise s'il croit que cela pourrait marcher, si ce poste est créé.

Le président: Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, M. Ross a déjà dit, et je répète, que la responsabilité de répondre aux critiques et aux recommandations que nous avons faites, relève clairement du gouvernement et tout particulièrement du Conseil du trésor.

Je pense que je dois dire que j'espère que cela va marcher. Je l'espère vraiment. Une fois que nous avons fait connaître nos opinions, que nous avons offert, comme je l'ai fait, de fournir tous les renseignements fondamentaux à l'appui de ces recommandations, et je peux vous dire qu'il y en a plusieurs milliers de pages de rapports détaillés et plusieurs milliers de pages de documents de travail, aux agents du Conseil du trésor et aux agents des autres ministères, tout ce que je puis dire après cela, c'est que j'espère que cela va marcher. Je vais certainement surveiller tout cela avec beaucoup d'intérêt. Mon bureau sera à leur disposition pour toute aide que je serai en mesure de leur fournir et personnellement j'accorderai mon appui au secrétaire adjoint de l'administration financière. Je ne puis faire rien d'autre que de faire rapport à la Chambre des communes dans un an, sur les progrès qui ont été réalisés ou l'absence de ceux-ci. C'est exactement ce que je vais faire, monsieur, et je ne vois pas ce que je pourrais faire de plus.

Le président: La parole est à M. Huntington, suivi par MM. Robinson et Towers.

M. Huntington: je vous remercie monsieur le président. Ayant parcouru le *Supplément*, je commence à y voir plus clair. Le problème semble avoir pour origine la répartition de la tâche entre les ministères des Finances, des Approvisionnements et Services et le Conseil du Trésor, entre lesquels il semble y avoir manque de coordination. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur en 1972 des nouvelles lois fiscales, un manque cruel de personnel qualifié se fait sentir dans le secteur privé pour répondre aux nouvelles exigences imposées par le gouvernement.

C'est pourquoi la plupart des firmes ayant obtenu de bons résultats l'ont fait grâce à l'adoption d'une politique de commercialisation qui leur permet de réunir les données nécessaires à une prise de décision valable. La grosse difficulté en l'occurrence semble être l'absence totale de coordination entre les trois ministères intéressés ainsi que

*[Texte]*

responsibility between these three departments. One of the greatest lacks that has been pointed out here is a failure to create some kind of association. Firstly, the chief financial officer position that I sense is critical, if we are going to bring about a co-ordination between these three departments with their different defined responsibilities, seems to me to be the clear objective of this Committee. Secondly, I think we have to start to move into one of these motivational programs, training and educational programs, for the FI categories, no matter in which department they are. Perhaps we are in need now of an association where there is a training and educational process made available to them so that we get some kind of standardization of goal and communication of need and purpose.

Productivity breaks down in organizations, private or public, where the personnel do not have a clear understanding of what the objectives are and this causes the rising frustration levels and starts to cause a high degree of mobility which we are experiencing here in the reports that we have had before us today. The purpose of this Committee now is to zero in on the position of chief financial officer with co-ordinating functions between the three departments or ministries and under what ministry should this chief financial officer be reporting. What is the senior ministry?

I know that when you ask questions in the House you can get into a ping pong game—well, that is not my responsibility it belongs over here—and you do not get clear answers. And I come back to Paragraph 8.26 which I find very critical,

Financial administration has diminished in importance because it lacks the support of Treasury Board.

That statement alone to me is very damning and shows a lack of appreciation of this whole area of education and motivation that is going on in the private sector. Organizations just are not surviving today unless they work in this direction.

What I am searching for here in my rambling commentary is that we know what is wrong and I think it is up to this Committee to start searching for what is right and what are the corrective measures that will overcome these very serious problems. We have had the words "bone-crusher job" used here and it would appear that people like M.P.s, people that are shafting these three departments like M.P.s, are smothered in detail that is out of control. So we need an over-all perspective, and I suggest that we do need an association of FIs under a central chief financial officer who would also, in addition to other duties, be responsible for training and education. I am still confused as to what department that chief financial officer has to be appointed and to whom he is responsible. Is it a triumvirate? Just what is it?

• 1200

Years ago when we ran into this problem in a smaller way, I turned to General Motors. They had experienced the problem we are discussing here many many years ago. They devised a whole new accounting system and terminology with critical paths and responsibility definitions and motivational programs, which really turned out to be educational programs, to make sure that people down on the line understood these various things. So perhaps we also are getting to a division of staff and line responsibility here.

*[Interprétation]*

l'absence de toute concertation dans le travail. Il est essentiel en premier lieu, si nous voulons réaliser cette coordination, de nommer un directeur des finances. Deuxièmement, nous devons mettre en place un programme de formation pour les employés de catégorie FI de tous les ministères. Il faut leur assurer une formation, de façon à dégager des objectifs et des buts communs.

Tant dans le secteur privé que public, la productivité pâtit lorsque le personnel ne comprend pas clairement les objectifs, ce qui suscite des frustrations et un roulement rapide du personnel comme on le constate justement d'après les rapports qui nous ont été soumis. Le Comité doit décider de quel ministère relèvera le directeur des finances chargé d'assurer la coordination entre les trois ministères.

Lorsqu'on pose une question à la Chambre, on obtient rarement une réponse claire. Je reviens maintenant au paragraphe 8.26 qui est fondamental.

L'administration financière a perdu de son importance, parce que le Conseil du Trésor ne l'appuie pas assez.

Cette phrase à elle seule est une critique sévère et montre que les intéressés n'ont guère saisi l'importance des programmes d'éducation et de motivation appliqués dans le secteur privé. Or à l'heure actuelle, un organisme ne saurait survivre s'il ne s'oriente dans cette voie.

Maintenant que nous avons dégagé les lacunes, il incombe au Comité de trouver les remèdes et d'appliquer les mesures susceptibles de redresser la situation. Il semblerait que dans ces trois ministères, on se noie sous un déluge de détails qui échappent à tout contrôle. Il nous manque donc une vue d'ensemble et c'est pourquoi il faut créer l'association des FI dirigée par le directeur des finances lequel, outre ses autres attributions, serait chargé des programmes de formation. Je ne sais toujours pas de quel ministère relèvera cette personne. S'agit-il d'un triumvirat?

Il y a quelques années, lorsqu'un problème du même genre s'était posé, bien qu'à une échelle moindre, j'avais consulté la General Motors qui s'étaient heurtés à des problèmes analogues il y a de nombreuses années déjà. Ils ont mis au point un système de comptabilité entièrement nouveau, ainsi qu'une nouvelle terminologie énumérant les responsabilités afférant aux différents postes, de façon à ce que tous les employés, du plus haut au plus bas, comprennent exactement de quoi il s'agit. C'est sans doute un problème du même genre qui se pose à nous.

[Text]

Mr. Chairman, I do not have specific questions on this. I think we have had two very excellent statements. The Auditor General's Report, on a second reading, for me is a most valuable document for the problems we are facing in the position of trust that government has in being responsible to the taxpayers of Canada. I quite agree with the comment of the Auditor General that nothing is going to happen regarding the other recommendations until we resolve this educational, supervisory, directional problem we have before us today. I think that is our challenge.

I do not know if anybody here wants to reply to this, but I concur. I think Mr. Martin and I are concerned about the same thing. That is our problem.

The Chairman: Well, I think, Mr. Huntington you have raised a very...

Mr. Huntington: Where are we going to go from here?

The Chairman: ... good point. I will first ask the Auditor General to respond and then, since we have with us the Deputy Secretary of the Financial Administration Branch, Mr. Mensforth, I will ask him to comment.

Mr. Macdonell, first.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, there has been no question asked by Mr. Huntington. I am only asked for my comment. The questions asked by both Mr. Martin and by Mr. Chairman, in my opinion, strike at the core of what I tried to say in my introductory remarks this morning.

Mr. Huntington referred to the remark: bonecrusher. I used that remark in my report. I expressed concern of what I sense to be the role of the chief financial officer, literally the Secretary of the Treasury Board, and the fact that he had at least five or six other responsibilities over and above financial administration.

I have gone on record as saying in my report that I consider it the duty of this Auditor General and all auditors general to press for a recognition of the priority of financial control on the part of the government. I think you have seen in our report and the comments made this morning, by Mr. Lafferty and Mr. Glenn Ross that this priority has slipped very badly in the last number of years.

My task, and I think those of my predecessors and my successors, will be to try to restore that priority. Had Mr. Huntington chosen to ask me a simplistic solution—and I confess immediately that it is a simplistic solution—I would have said this. On more than one occasion, the Secretary of the Treasury Board and I have had good discussions. He in his part has tried to educate me on the organizational structure of government and the way it operates. I have not been presumptuous enough to try to educate the Secretary of the Treasury Board on any of these things but I have been a listener and a learner. But he has failed, I am afraid—and he knows he has failed—to convince me that there should not be a chief financial officer of government by whatever title he is called, controller general of Canada or what have you—who devotes his undivided attention to the responsibilities of financial management control.

I will go further, Mr. Huntington. I am venturing on very thin ice here and I will probably find it cracked before very long, but at the same time I would venture the suggestion, based on the Financial Administration Act, that such an individual with such a responsibility should report to the President of the Treasury Board.

[Interpretation]

Monsieur le président, je n'ai pas de questions précises à poser. Les deux déclarations qu'on nous a faites à ce sujet sont excellentes. Une deuxième lecture du rapport de l'Auditeur général m'a éclairé sur nos difficultés en matière de responsabilités fiscales. Je suis tout à fait d'accord avec l'Auditeur général pour dire que les autres recommandations resteront lettre morte tant que nous n'aurons pas surmonté ce problème de formation et de surveillance. C'est un défi que nous devons relever.

C'est donc le même problème qui préoccupe aussi bien M. Martin que moi-même.

Le président: Vous avez soulevé une question fort importante, monsieur Huntington.

M. Huntington: Qu'allons-nous faire maintenant?

Le président: Je demanderai d'abord à l'Auditeur général de vous répondre, ensuite je donnerai la parole à M. Mensforth, secrétaire adjoint de la direction de l'administration financière.

Monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Monsieur le président, dans leurs remarques, MM. Martin et Huntington touchent au nœud même du problème que j'ai évoqué dans ma déclaration d'ouverture.

L'attribution au secrétaire du Conseil du Trésor, outre ses responsabilités en matière d'administration financière, de cinq ou six autres tâches, me préoccupe vivement.

J'ai dit dans mon rapport qu'il est de mon devoir, en tant qu'Auditeur général, d'insister sur le rôle prioritaire que doit jouer le contrôle financier au sein du gouvernement. Or vous avez pu constater d'après notre rapport ainsi que les remarques faites ce matin par MM. Lafferty et Glenn Ross que ce rôle prioritaire a beaucoup souffert au cours des dernières années.

Ma tâche ainsi que celle de mes prédécesseurs et de mes successeurs sera justement de restaurer ce rôle. Si M. Huntington m'avait proposé une solution simpliste, je n'aurais pas hésité à le dire. Le secrétaire du Conseil du Trésor et moi-même avons eu maintes discussions fructueuses. Il m'a expliqué la structure du gouvernement et son fonctionnement. Pour ma part je n'ai pas cherché à lui donner des leçons, mais plutôt à écouter et apprendre. Cependant il n'a pas réussi à me convaincre que le gouvernement n'a pas besoin d'un directeur général des finances, quel que soit le titre qu'on décide d'attribuer à cette personne, laquelle serait chargée uniquement de s'occuper du contrôle de la gestion financière.

Je dirais même, bien que sous toute réserve, qu'aux termes des dispositions de la Loi sur l'administration financière, cette personne devrait être comptable au président du Conseil du Trésor.

## [Texte]

We heard Mr. Chrétien in his general response to the government make observations about unification of these responsibilities, and some of them will require legislation. I think that is excellent, and I think that perhaps will come about, if I interpret his remarks correctly. I think perhaps that solution of the problem to which you referred is now at hand.

• 1205

But going further down the pike, I said off the record, and I say on the record this morning—because this is perhaps our last chance to put before this Committee the underlying reasoning that went behind this major report, I can assure you that hours and hours and hours were spent in debating these questions before we put them on the record—I do have two further points. One, that this man should be the umpire, the umpire on which Parliament and the government of the day can rely. He is an interpreter of financial information; he is the man who has the responsibility of ensuring that funds are under good control. I know what the specifications are, we have tried to say them in paragraph 10.6.

I will go further and tell you that, in my judgment, if the government should see fit at some future day to appoint a Comptroller General of Canada, I can assure you that those responsibilities are probably ten times as great as those of the Auditor General of Canada. I think every possible care should be taken to find the most outstandingly competent man in Canada. When you realize, as Mr. Martin said, that \$40 billion is equivalent to probably the top 17 corporations in this country in their spending, it may give you some perspective of how seriously I view this job. I realize now what kind of responsibilities the Auditor General of Canada must take. As Mr. Crouse, the Chairman, asked me recently, how can I reconcile such an indictment of financial control with my responsibility to give a certificate on the accounts of Canada? It is not that easy.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may I ask the Auditor General if the suggestion of a position of Comptroller General of Canada should be a line or a staff position?

**Mr. Macdonell:** Clearly a line position.

**The Chairman:** Mr. Mensforth, your response and then we will turn to Mr. Robinson.

**Mr. S. Mensforth (Deputy Secretary, Financial Administration Branch, Treasury Board Secretariat):** I would like, Mr. Chairman, if I could to help Mr. Huntington in his search for who is responsible here by referring to the Financial Administration Act. This, I think, is the reason why this new branch was created under the Treasury Board Secretariat. In fact, the Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to—it talks of several others, then it comes to financial management. It clearly says financial management, including estimates, expenditures, financial commitments, accounts, fees, charges, etc. I think that was the reason, following the statute, why they put this branch in the Treasury Board Secretariat.

Turning to your second comment about the need for this organization to co-ordinate and co-operate and liaise with organizations such as the Department of Finance and the Receiver General for Canada, I have to report to you that we have already started to do this. This was the underlying

## [Interprétation]

M. Chrétien a évoqué la centralisation de ces responsabilités, mesures qui, en partie du moins, exigeront l'adoption de nouvelles dispositions législatives. C'est une bonne chose à mon avis et je pense que cela pourrait se réaliser. Donc la solution du problème que vous venez d'évoquer n'est peut-être pas trop éloignée.

Comme c'est peut-être ma dernière occasion de vous exposer le raisonnement qui sous-tend mon rapport, et vu que j'ai passé des heures à débattre de ces questions, je tiens à vous signaler encore deux points. Premièrement que ce directeur général des finances doit être l'arbitre qui aura toute la confiance du Parlement et du gouvernement. Il doit être l'interprète de l'information financière et s'assurer que les finances de l'État sont bien tenues à l'œil. Nous avons essayé d'énumérer les conditions requises au paragraphe 10.6.

J'estime que si le gouvernement décidait de nommer un contrôleur général du Canada, ses responsabilités seraient dix fois plus lourdes que celles de l'Auditeur général du Canada. C'est pourquoi il faut veiller à trouver pour ce poste l'homme le plus éminemment qualifié du pays. Lorsqu'on pense que 40 milliards de dollars représentent les dépenses globales des dix-sept plus grosses sociétés du pays, cela vous donne une idée de l'importance capitale du poste. Ce n'est que maintenant que je comprends toute l'étendue des responsabilités de l'Auditeur général. M. Crouse m'avait demandé récemment comment je pouvais concilier pareille critique du contrôle financier avec l'obligation qui m'est faite de donner une décharge aux comptes de l'État. Ce n'est guère facile.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** D'après l'Auditeur général, le poste de contrôleur général du Canada serait-il un poste de direction?

**M. Macdonell:** C'est évident.

**Le président:** Le tour est maintenant à M. Mensforth, après quoi la parole sera à M. Robinson.

**M. S. Mensforth (secrétaire-adjoint, Direction de l'administration financière, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Pour répondre à M. Huntington, je vais évoquer les dispositions de la Loi sur l'administration financière. C'est la raison pour laquelle cette nouvelle direction a été rattachée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor est habilité à agir au nom du Conseil privé de la Reine pour toutes les questions relevant de la gestion financière. La gestion financière est clairement stipulée, y compris les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les livres comptables, les honoraires, les frais, etc. C'est la raison pour laquelle cette direction a été rattachée au Secrétariat du Conseil du Trésor.

En ce qui concerne le besoin de coordination entre cette direction, le ministère des Finances et le receveur général du Canada, je puis vous assurer que nous avons déjà commencé. C'est d'ailleurs la raison essentielle qui nous a poussé à chercher à modifier les articles 54 et 55 de la Loi

[Text]

reason for our wishing to change Sections 54 and 55 of the Financial Administration Act. But once having centralized clearly and unequivocally the responsibility within the Treasury Board Secretariat it remains a fact, as you so rightly pointed out, that one has to co-operate actively and liaise with these departments all the time.

Your third point dealt with the training of financial administrative officers. Again, we have already taken steps in co-operation with the Public Service Commission and the Personnel Policy Branch of the Treasury Board Secretariat to develop a training program for financial administrative officers in the federal government. I, personally, want to go further than that. I want to create a committee of senior financial advisers from departments so we can get some kind of manpower resource control or scheme developed so we can indeed help a financial administrator's career through the public service. We can move him from a department where he has been for a long time—and he knows it backwards and forwards and he needs a new challenge, perhaps a promotion.

To answer another point that was made, we have again taken steps with the Public Service Commission to ensure that our branch is consulted and gives advice in appointments to all financial administration positions in the public service.

As for the term, chief financial officer, and needing somebody to be engaged full time and wholly on this, you may not call me the chief financial officer but I can only tell you this: since the announcement was made I know full well who the departmental financial advisers are now phoning for help, guidance and assistance. They are phoning me now. I may not carry this semantic term, but I think in the eyes of the financial community that is the job they are going to turn to for advice and assistance.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mensforth. Mr. Robinson.

• 1210

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. Just following up on what Mr. Mensforth was saying. I understand from what you are saying that you are in effect confirming what Mr. Ross said in his remarks, that many of the senior positions in financial administration in the government are held by people who have limited accounting ability, limited knowledge and limited experience. Probably they are holding down jobs that are far higher than their qualifications would call for. Now you are telling us that they are all reaching out for help at this time.

**Mr. Mensforth:** No, no, I am not saying that, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** You are not. Mr. Ross is incorrect in his observations then is he?

**Mr. Mensforth:** No, I do not think Mr. Ross said that either. I will let him speak for himself.

**Mr. Robinson:** Well, he came pretty close to saying it in my view.

**Mr. Mensforth:** I do not think he went so far as to say that the senior financial advisors of government lacked training and were holding down jobs beyond their capabilities.

[Interpretation]

sur l'administration financière. Les responsabilités ayant donc été clairement centralisées au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, il n'en reste pas moins, comme vous l'avez signalé, que nous devons coopérer de façon permanente avec les ministères intéressés.

En troisième lieu, vous avez parlé de la formation des agents chargés de d'administration financière. Des mesures ont d'ores et déjà été prises, conjointement avec la Commission de la fonction publique et la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de la mise au point d'un programme destiné aux agents de l'administration financière du gouvernement fédéral. Mais je tiens pour ma part à aller plus loin encore en créant notamment un comité de conseils financiers supérieurs provenant de différents ministères, afin d'être mieux à même d'aider à l'avancement des spécialistes de l'administration financière de la Fonction publique. Ceci nous permettrait de déplacer les personnes ayant travaillé longtemps à un poste où elles connaîtraient tout par cœur pour leur permettre de relever de nouveaux défis et d'obtenir ainsi une promotion éventuelle.

Nous avons également contacté la Commission de la fonction publique pour nous assurer que notre direction sera consultée concernant toute nomination aux postes de spécialistes de l'administration financière de la Fonction publique.

En ce qui concerne le titre de directeur général des finances et la nécessité de travailler à plein temps à cette tâche, je puis vous assurer que depuis l'annonce de ma nomination, c'est à moi que s'adressent les spécialistes financiers des ministères lorsqu'ils ont besoin d'un conseil ou d'une aide. C'est à moi qu'on téléphone. Donc, quel que soit mon titre, les spécialistes des finances savent que c'est moi qu'il faut consulter.

**Le président:** je vous remercie monsieur Mensforth. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je vous remercie monsieur le président. Ce que vous dites confirme les paroles de M. Ross, à savoir que de nombreux responsables de l'administration financière du gouvernement possèdent une connaissance et une expérience très limitées de la comptabilité. En fait leurs qualités ne correspondent pas aux postes qu'ils occupent. Il semblerait d'après ce que vous venez de dire qu'ils s'adressent maintenant à vous pour être dépannés.

**M. Mensforth:** Ce n'est pas ce que je voulais dire, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Est-ce que M. Ross n'aurait pas raison?

**M. Mensforth:** Ce n'est pas ce que M. Ross a dit. Je préfère qu'il s'explique lui-même.

**M. Robinson:** Il l'a laissé entendre à mon avis.

**M. Mensforth:** Je ne pense pas qu'il ait dit que les hauts conseillers financiers du gouvernement ne soient pas suffisamment qualifiés pour les postes qu'ils occupent.

[Texte]

Do you want to talk to that, Mr. Ross?

**The Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** It is not a question of ability. It is a fact that their training has tended to be mainly in the resource allocation role and thus has not made them knowledgeable in matters of financial controls and financial reporting systems.

Now, it is always difficult to generalize but one can find patterns in departments. I think the situation you find is that if the senior financial officer himself is a rounded person, chances are people who are interested in financial management will gravitate to him. So you have pools of strength. If, in fact, the senior man is not competent in all these areas, many of them move elsewhere out of frustration.

Now I think it is important to recognize that you cannot generalize. There is quite a variation across the government service.

**Mr. Mensforth:** Can I come back, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Mensforth, yes.

**Mr. Mensforth:** What I meant, Mr. Robinson, I will give you an illustration. The first thing this morning I received a telephone call from Mr. Boughner who is the Senior Financial Advisor for the Post Office. He is a chartered accountant with many years comptrollership experience in the Canadian National Railways organization. He was coming to me because he wanted to find a financial officer at a very senior level for one of his regional jobs. He came to me because he felt, I guess, that I would have a knowledge of those people within the financial community who could fill this job and who were looking for movement. And I was able to help him. That is what I meant to say.

**Mr. Robinson:** Well, tell me this, Mr. Mensforth, how are you going to fill all these positions that are presently vacant in all of these various departments, crucial positions it would appear to me? If we are ever going to come to grips with handling the accounts of this country, where are they going to come from? Where are you going to get them? How are you going to train them? How long is it going to take? Is it going to take 10 years like the implementation of some of the recommendations of the Glassco Report, or are we going to get down to business and do something about it now?

**Mr. Mensforth:** I hope we are going to get down to business and do something about it now, Mr. Robinson. This is a perennial problem that you face as a financial administrator in the federal government.

Let me tell you, when I was a departmental financial advisor, it took me 18 months to fill three regional financial advisor positions at the FI-5 level which is a \$25,000-a-year job. It took me 18 months of searching in this country to find men with the requisite qualifications. Since then the Public Service Commission has embarked on a new style of recruitment; they go out and conduct national competitions and they create a pool. They are attempting to create a pool of people who they feel are qualified to hold positions in the federal government's financial administrators community, and we can draw from that pool.

[Interprétation]

Pourriez-vous poursuivre monsieur Ross.

**Le président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Mon propos n'est pas de mettre leurs capacités en doute. Il n'en reste pas moins qu'ils connaissent essentiellement l'affectation des ressources, bien moins les questions de contrôles financiers et la façon de rendre des comptes financiers.

Bien qu'il soit toujours dangereux de généraliser, on n'en retrouve pas moins certains traits communs à tous les ministères. Ainsi lorsque le directeur des finances d'un ministère possède toutes les connaissances requises, il saura attirer les personnes s'intéressant à la gestion financière. Par contre, si le responsable n'est pas suffisamment compétent, ses adjoints risquent d'aller ailleurs par dépit.

Mais il faut se garder de généraliser, les choses variant d'un ministère à l'autre.

**M. Mensforth:** Pourrais-je dire un mot monsieur le président.

**Le président:** Allez-y monsieur Mensforth.

**M. Mensforth:** Je vais vous donner un exemple monsieur Robinson. Plus tôt ce matin, j'ai reçu un coup de fil de M. Boughner, premier conseiller financier du ministère des Postes. Il est expert comptable ayant acquis de nombreuses années d'expérience au Canadien National. Il m'a téléphoné quant à la recherche d'un spécialiste financier de première force pour un de ses bureaux régionaux. Il pensait sans doute que je connaîtrais des personnes qualifiées qui seraient prêtes à accepter le poste et, effectivement, j'ai pu l'aider.

**M. Robinson:** Est-ce que vous comptez pourvoir tous les postes actuellement vacants dans tous les ministères? Où allez-vous trouver toutes ces personnes et comment allez-vous les former? Combien de temps vous faudra-t-il? Est-ce qu'il faudra attendre dix ans avant de pouvoir mettre en œuvre les recommandations du rapport Glassco ou allons-nous prendre des mesures immédiatement?

**M. Mensforth:** Je compte m'atteler à la tâche immédiatement monsieur Robinson. C'est un problème permanent auquel tout administrateur des finances du gouvernement doit faire face.

Lorsque j'étais conseiller financier d'un ministère, il m'a fallu 18 mois pour trouver trois conseillers financiers régionaux pour des postes FI-5 avec un traitement de \$25,000 par an. Depuis lors la Commission de la Fonction publique a instauré un nouveau mode de recrutement au moyen de concours nationaux à la suite desquels on crée une liste de personnes qualifiées dans le domaine de l'administration financière et auxquelles nous pouvons faire appel au fur et à mesure des besoins.

[Text]

I think what has been lacking in the past has been the lack of such a reserve to draw upon.

The question of positions remaining unfilled here is one, too, that is dictated to you by the resource allocation process. When you are a financial administrator you will fall in the resource allocation process of your department, not just of the Treasury Board Secretariat and the Treasury Board of your department, you fall under the broad heading of administration. And, you have to compete with other administrative functions for scarce man-years and resources.

• 1215

**Mr. Robinson:** Tell me, why do we have such a short duration in these various appointments? They seem to be moving from department to department up the scale, I suppose, of success without really getting a grounding in the department that they start with. Why does this happen?

**The Chairman:** Mr. Mensforth.

**Mr. Mensforth:** It is simply because there is a dearth of qualified financial administrators. I think on Thursday when representatives of the Public Service Commission will be here they will be able to explain to you the difficulties that they have in attracting people, recruiting people. I think it is fair to say, and some of my professional colleagues here might corroborate what I am going to say, that generally speaking throughout the accounting community in Canada there is a shortage of qualified accountants.

**Mr. Robinson:** It would seem to me that we should be probably training more accountants and fewer lawyers or something like this.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**Mr. Mensforth:** I am with you all the way. Mr. Robinson, I long ago came to the conclusion that in the government environment what we have got to do is train our own. It is for this reason that we qualified our agreement to Recommendation 1033.

**Mr. Robinson:** I do not get the same impression as you are conveying that we have this problem in the private sector but only in the public sector. Would you care to comment on this?

**Mr. Mensforth:** My colleagues who remain within the private sector advise me that this is so, that it is difficult to find good qualified accountants. Perhaps you could turn to Mr. Macdonell or Mr. Dale-Harris, who could give an independent opinion on that.

**The Chairman:** Yes, Mr. Dale-Harris.

**Mr. Robert B. Dale-Harris (Coopers and Lybrand, Toronto):** Yes, Mr. Chairman. There is always a shortage of professional people that are as good as you would like them to be but I do think the situation in the private sector is really in any way comparable to the situation in the government. The shortages disclosed by Mr. Ross' examples simply do not exist in the private sector. I think our report suggests that one of the reasons for this is that a career in the financial community in government over the last few years has not really been an attractive prospect for the reasons that we have mentioned. Now these things change from year to year and perhaps even from month to month. I think the climate is probably changing now with the attention that the Public Service Commission is giving to this problem.

[Interpretation]

C'est justement l'absence de pareille réserve qui faisait défaut par le passé.

La question de pourvoir à certains postes vacants dépend donc des ressources en personnel. Lorsqu'on cherche des spécialistes de l'administration financière, on est en concurrence avec tous les ministères cherchant à pourvoir des postes administratifs à partir d'un nombre réduit de personnel qualifié.

**M. Robinson:** Pourquoi y a-t-il une telle rotation du personnel? Dans leur ascension, ces personnes passent d'un ministère à l'autre, sans acquérir une connaissance de base nulle part. Quelle en est la raison?

**Le président:** Monsieur Mensforth.

**M. Mensforth:** Il n'y a pas suffisamment de spécialistes hautement qualifiés en administration financière. Les représentants de la Commission de la Fonction publique comparaitront devant vous jeudi et vous exposeront les difficultés de recrutement auxquelles ils se heurtent. Dans l'ensemble, le Canada n'a pas suffisamment de comptables hautement qualifiés.

**M. Robinson:** Il serait dans ce cas préférable de former plus de comptables et moins d'avocats.

**Une voix:** Bravo.

**M. Mensforth:** Je suis tout à fait d'accord. Cela fait longtemps d'ailleurs que j'en ai conclu que le gouvernement est obligé de former ses propres spécialistes. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs nous avons assorti de réticences notre accord à la recommandation 10.33.

**M. Robinson:** Est-ce que la situation est la même dans le secteur privé que dans le secteur public?

**M. Mensforth:** Mes collègues du secteur privé m'assurent que chez eux également, il est difficile de trouver des comptables qualifiés. Mais MM. Macdonell ou Dale-Harris pourraient vous donner un avis indépendant.

**Le président:** Monsieur Dale-Harris.

**M. Robert B. Dale-Harris (Coopers & Lybrand, Toronto):** Il y a toujours un manque de personnel compétent, mais je ne pense pas qu'on puisse comparer la situation du secteur privé à ce qui se passe au gouvernement. En effet les pénuries de personnel évoquées par M. Ross n'existent pas dans le secteur privé. La raison en est sans doute qu'au cours des dernières années, les spécialistes des questions financières n'ont pas trouvé de perspectives intéressantes au gouvernement. Mais c'est une situation qui évolue d'une année sur l'autre et même d'un mois à l'autre. Le climat doit donc changer maintenant que la Commission de la Fonction publique se penche sur ce problème.

**[Texte]**

I think there was a time immediately after the implementation of Glassco when the financial sector of the government service was really very well staffed but the bloom went off and those career prospects became less attractive. I think you simply have people moving out of the financial category without an offsetting move in. That, I think, is the reason for your troubles.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dale-Harris. Do you have further questions, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** Yes. I realize my time is almost expired but I wonder if I could ask the Auditor General a question. When is the Secretary of the Treasury Board and the Auditor General going to get together on staff matters and various problems to reach some sort of meeting of the minds as to what to do and how to do it with regard to the accounts of Canada? I seem to feel that we are hitting away at each other like a couple of boxers in the ring; we are not coming together and really working together to resolve this difficult problem. We know what the problem is but we are not really coming to grips with it. I would like to know when the Secretary of the Treasury Board and the Auditor General are going to get together to resolve this impasse.

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, if I have created any impression that the Secretary of the Treasury Board and I are not co-operating and not getting together, I would like to correct that impression immediately. It is not so and it has not been so in the past two-and-a-half years since I arrived here.

Quite specifically action is already underway; for example, next Friday morning at 10:30 the two Deputy Secretaries of the Treasury Board, Mr. Mensforth and Mr. MacDonald, will be meeting with me and some of my people to discuss in quite specific detail the program that will be taken to implement many of the things that we are talking about.

## • 1220

What we have been talking about this morning, it seems to me, has risen largely out of the question raised by Mr. Martin in the first instance and supplemented by Mr. Huntington, and that is the degree of responsibility. I have stressed in my opening remarks how important organizational structure is, lines of responsibility and accountability and the qualifications needed to discharge these responsibilities. We may have an honest difference of opinion on just how that can be done but there is no doubt whatever that the responsibility is clearly in the hands of the government to implement whatever they choose to do to meet the criticisms and the recommendations I have made.

Again, I repeat to Mr. Robinson that the relations are excellent as far as I am concerned. There is an open mind on both sides and we are doing our very best to resolve any problems that do exist. I would like that to go on the record.

Could I take one minute of time, sir, to correct a one-word answer that I gave to Mr. Huntington? He asked me whether this should be line or staff, and my quick answer was line. But the line, as far as I was concerned, applied only to the relationship within the comptroller general's department or the chief financial officer's department. In all other respects it is a functional responsibility that we advocate up and down the line, so that the responsibility of

**[Interprétation]**

Immédiatement après la mise en œuvre du Rapport Glassco, les services financiers du gouvernement ne laissaient rien à désirer du point de vue compétence; mais par la suite, les meilleurs sont partis parce que les possibilités d'avancement sont devenues moins attrayantes. Voilà la raison de vos difficultés.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Dale-Harris. Vous avez d'autres questions monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Oui, j'aimerais encore poser une question à l'Auditeur général. Quand le secrétaire du Conseil du Trésor et de l'Auditeur général comptent-ils se réunir pour discuter des questions de personnel et d'autres problèmes connexes afin de dégager les solutions qui s'imposent? J'ai l'impression que malgré nos discussions, nous n'avons toujours pas trouvé de solution. Je voudrais donc savoir quand le secrétaire du Conseil du Trésor et l'Auditeur général comptent se réunir pour trouver les solutions.

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je ne voudrais surtout pas vous laisser l'impression qu'il y a manque de coopération ou mauvaise entente entre le secrétaire du Conseil du Trésor et moi-même depuis les deux ans et demi que j'occupe mon poste.

Des mesures ont déjà été prises; ainsi vendredi prochain à 10 h 30, je vais rencontrer deux secrétaires adjoints du Conseil du Trésor ainsi que MM. Mensforth et MacDonald et d'autres de mes adjoints pour discuter en détail des modalités d'application des différents programmes dont il a été question.

La discussion de ce matin portait en grande partie sur la question soulevée par M. Martin et la question supplémentaire de M. Huntington au sujet du niveau de responsabilité. Dans mes déclarations préliminaires, j'ai souligné l'importance de la structure de l'organisation, des types de responsabilité ainsi que des compétences voulues pour s'en acquitter. Il y a peut-être divergence d'opinions sur la façon de procéder, mais il ne fait aucun doute que c'est au gouvernement qu'il incombe de prendre les mesures qui s'imposent devant les critiques et les recommandations que j'ai faites.

Encore une fois, je répète à M. Robinson que les relations sont excellentes, du moins en ce qui me concerne. Des deux côtés nous faisons notre possible pour résoudre les problèmes qui existent présentement. J'aimerais que cela soit inscrit au compte rendu.

Puis-je prendre une minute, monsieur, pour rectifier la réponse que j'ai fournie à M. Huntington tout à l'heure? Il m'a demandé s'il s'agirait d'un poste de gestionnaire ou de fonctionnaire, et je lui ai répondu rapidement qu'il s'agirait d'un poste de gestionnaire. Cependant, la catégorie de gestionnaire, pour ma part, ne s'applique qu'au rapport qui existe au sein du Ministère du Contrôleur général ou du directeur général des finances. A tous les autres points de

[Text]

the chief financial officer is directly to a deputy head. He would take functional guidance from the comptroller general of Canada if such a position were created and, in this case, as Mr. Mensforth has brought out, he is already receiving requests and is providing functional guidance.

I again want to say that I am standing hopeful that everything that is being proposed will be implemented, will be effective. But I am so involved in this whole question that I did give an illustration, which I thought was fair to me to give, of how in the private sector this would have been dealt with. I am sorry, Mr. Robinson, to encroach on your time.

**Mr. Robinson:** There is just one point I want to make further. Do you have a copy of this chart of Mr. Ross where, on the last page of his notes entitled C5, it says, "Comparison of Duties to be Assigned to New Financial Administration Branch"? We have the Auditor General's report and the Treasury Board response. Would I assume from what has been stated and from your remarks that you are not satisfied with the response from the Treasury Board? If the answer is yes, you are not satisfied, then are you going to be discussing this with the Secretary of the Treasury Board in order to get it more in line with what the Auditor General feels should be done?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the reply is that I have already had about 15 discussions with the Secretary of the Treasury Board on this whole issue. Mr. Ross has underlined the particular things that do cause me concern. On the other hand, it is quite clearly the policy of the government to have a policy agency that defines policy and other departments, whether the Department of Supply and Services or operating departments to implement those policies. Again, I use the word simplistic, but I am a little concerned about this lack of clear, undiluted responsibility from the top to the bottom on the financial control function, I really hope it works, but I do have some skepticism.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. I will recognize Mr. Towers as the next questioner and then, gentlemen, I would ask to be excused. Mr. Joyal, the Vice-Chairman of the Committee, will serve as your Chairman for the balance of today's meeting.

**Mr. Towers:** Mr. Chairman, on a point of order. If I am the last speaker I would be prepared to wait until Thursday.

**The Chairman:** No. I think, Mr. Towers, you should utilize your time. Mr. Joyal is here, ready to take over the hearings, and will serve as your Chairman for the balance of this meeting. Our next meeting will be on Thursday. It will conclude our series and I submit, in view of the fact that we will also have questions on the internal audit, Chapter VII, that we will need all the time at our disposal for Thursday's meeting. So I hope you will utilize your questions this morning.

Mr. Towers, you are now recognized. Mr. Joyal, will you take the Chair, please?

[Interpretation]

vue, il s'agit d'une responsabilité de fonctions préconisée dans toute l'administration, de sorte que le directeur général des finances serait responsable directement envers le sous-ministre. Il serait dirigé par le Contrôleur général du Canada, si un tel poste était créé, et de toute façon, comme M. Mensforth l'a indiqué, il reçoit déjà des demandes et donne des conseils.

J'espère, encore une fois, que toutes ces propositions seront mises en vigueur et s'avéreront efficaces. J'ai déjà fait, car il me paraissait équitable de le faire, une comparaison avec le secteur privé. Je m'excuse, monsieur Robinson, d'empiéter sur le temps qui vous est accordé.

**M. Robinson:** J'aimerais soulever un autre point. Avez-vous un exemplaire du tableau de M. Ross où, à la dernière page de ses remarques intitulées C-5, il est écrit: «Comparaison des fonctions qui devraient être attribuées à la nouvelle direction de l'administration financière»? Nous avons le rapport de l'Auditeur général et la réaction du Conseil du Trésor. Dois-je comprendre, d'après les déclarations qui ont été faites ainsi que vos observations, que vous n'êtes pas satisfait de la réponse du Conseil du Trésor? Dans l'affirmative, allez-vous discuter de la question avec le secrétaire du Conseil du Trésor afin de trouver une solution compatible avec la proposition de l'Auditeur général?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'ai déjà rencontré le secrétaire du Conseil du Trésor une quinzaine de fois à ce sujet. M. Ross a souligné les aspects de la question qui me préoccupent davantage. D'autre part, il est clair que le gouvernement a l'intention de créer un organisme qui définirait les politiques, et d'amener d'autres ministères, qu'il s'agisse du ministère des Approvisionnements et Services ou d'un autre, à appliquer ces politiques. Encore une fois, cela me paraît un peu simpliste, mais je m'inquiète un peu de voir que les responsabilités du contrôle des finances soient aussi peu précises. Je souhaite que cela réussisse, mais j'en doute.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson. M. Towers a maintenant la parole et ensuite, messieurs, je vous demanderais de m'excuser. M. Joyal, le vice-président du Comité, me remplacera jusqu'à la fin de la séance d'aujourd'hui.

**M. Towers:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Si je suis le dernier sur la liste, je suis prêt à attendre à jeudi.

**Le président:** Non. Je vous invite à profiter du temps qui vous est accordé. M. Joyal est ici, et il est prêt à me remplacer jusqu'à la fin de la réunion. Notre prochaine séance aura lieu jeudi. Ce sera la dernière de la série et, puisqu'il y aura également des questions sur le chapitre VII de la vérification interne, nous aurons besoin de tout le temps dont nous disposerons alors. Je vous invite donc à poser vos questions ce matin.

Monsieur Towers, vous avez la parole. Monsieur Joyal, voulez-vous assumer la présidence, s'il vous plaît?

[Texte]

**Mr. Towers:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Cafik:** Excuse me, just on one point of order. Mr. Chairman, do you have others on the list? I put my name in some time ago and I do not know whether it got up to the Chairman or not.

**The Vice-Chairman:** I have your name on the list, after Mr. Towers.

**Mr. Cafik:** Thank you.

**Mr. Towers:** Are we adjourning at 12.30 p.m. then, Mr. Chairman?

**The Vice-Chairman:** That is usual, but if members agree that we will hear Mr. Cafik we might continue for a few minutes.

**Mr. Towers:** I will step aside, Mr. Chairman, and let Mr. Cafik go so we will be through by 12.30 p.m.

**The Vice-Chairman:** Mr. Cafik, you are on, then.

**Mr. Cafik:** That is very kind of you. I did not want to rob you of your time.

Mr. Chairman, I was delighted that the Auditor General came down four square today indicating the need for a comptroller general of Canada under whatever name you might want to call it. I think that that is extremely helpful. I think the Auditor General, with his function and unique position, in Canada, has tremendous weight. The recommendations, made by the Auditor General, I think, are ultimately heated. It may take a considerable length of time to get it through Treasury Board, or somewhere else, but, I think, it usually bears fruit in the long run, and I am delighted you have taken that strong stand.

• 1225

I would like to ask the Auditor General if, in his view, a Controller General were established, in Canada would the central agency, in fact, be under the Controller General who would give the directions and supply the directives down the line?

**Mr. Macdonell:** Yes, sir. Again, I would like to clarify that I did use the phrase "Controller General of Canada" because, as a professional accountant, having spent 30 years in the private sector, it is a meaningful phrase to me.

**Mr. Cafik:** Yes, I agree.

**Mr. Macdonell:** In terms of where the responsibility would lie, I would see it as responding to the President of the Treasury Board.

**Mr. Cafik:** Agreed.

**Mr. Macdonell:** He might have the additional title of Associate Secretary to the Treasury Board, to make sure of the government line.

Now, in terms of the agency, I would see there a consolidation of some of the functions, now, undertaken in the Department of Supply and Services, specifically, the Accounts of Canada function. It seems to me that consolidation would be a desirable thing so that we do not have the diffusion of responsibility that was dealt with by Mr. Ross in his paper.

[Interprétation]

**M. Towers:** Merci, monsieur le président.

**M. Cafik:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. D'autres noms figurent-ils sur la liste? J'ai donné mon nom il y a quelque temps mais je ne sais si le président l'a inscrit ou non.

**Le vice-président:** Oui, votre nom est inscrit après celui de M. Towers.

**M. Cafik:** Merci.

**M. Towers:** Est-ce que nous suspendrons nos travaux à 12 h 30, monsieur le président?

**Le vice-président:** Oui, comme à l'habitude, mais si les membres sont d'accord pour entendre M. Cafik, nous pourrions continuer encore quelques minutes.

**M. Towers:** Je cède la parole à M. Cafik, monsieur le président, afin de pouvoir terminer à 12 h 30.

**Le vice-président:** Monsieur Cafik, vous avez la parole.

**M. Cafik:** C'est très aimable à vous. Je ne voulais pas vous «voler» votre temps.

Monsieur le président, j'ai été ravi de voir l'Auditeur général indiquer qu'il est nécessaire de créer un poste de Contrôleur général du Canada, quelle que soit la façon dont on désignera ce poste. C'est encourageant. L'Auditeur général, étant donné ses fonctions et son poste uniques au Canada, a beaucoup d'importance. Ses recommandations ont toujours beaucoup de poids. Même s'il faut beaucoup de temps avant qu'elles soient acceptées par le Conseil du Trésor ou un autre ministère, elles portent habituellement fruit et je suis ravi de voir que vous avez pris cette position.

J'aimerais demander à l'Auditeur général si, selon lui, l'organisme central relèverait en fait du Contrôleur général du Canada, si ce poste devait être créé?

**M. Macdonell:** Oui, monsieur. Encore une fois, j'aimerais souligner que j'ai utilisé l'expression «contrôleur général du Canada» puisque, après avoir passé 30 années dans le secteur privé à titre de comptable agréé, cette expression a beaucoup de sens pour moi.

**M. Cafik:** Oui, j'en conviens.

**M. Macdonell:** J'imagine qu'il serait responsable envers le président du Conseil du Trésor.

**M. Cafik:** En effet.

**M. Macdonell:** On pourrait même lui conférer le titre supplémentaire d'adjoint du secrétaire du Conseil du Trésor afin de respecter la hiérarchie gouvernementale.

Pour ce qui est de l'organisme de vérification, il réunirait certaines des fonctions dont s'acquitte présentement le ministère des Approvisionnement et Services, notamment, les comptes du Canada. Cette unification serait souhaitable en ce sens qu'elle empêcherait l'éparpillement des responsabilités dont traite M. Ross dans son document.

[Text]

Now, again, I would remind myself, Mr. Chairman, not the Committee, that my job here is not to act as an adviser on financial organization of the Government of Canada but to be the Auditor General. I have probably exceeded my mandate, this morning, but I am so keenly interested in this that it is very difficult for me to abstain from offering suggestions.

**Mr. Cafik:** Would the Auditor General agree with the impression, that I have gained in the last two or three meetings, that the departments of government are more operationally oriented than they one control oriented. This seems to be a real problem. I think it has been emphasized, and underlined, a little bit, by Mr. Mensforth, who indicates that there is a competition for resources within a department. It seems to me to be rather shocking that, in fact, when it comes to controlling the accounts of Canada, you really are at a par, at the same level of competition, as it were, for staff, for man-years and so on, for that very vital and fundamental function of controlling the accounts, with somebody who is looking for management in terms of an operational function.

I have the impression, from what Mr. Mensforth and others, have said, that perhaps, we have our priorities a little out of whack and that we should be giving more emphasis to the control side and, perhaps, de-emphasizing, to some extent, the operational side of government.

**The Vice-Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** My response to that is that I think you are absolutely right, sir. I would like to ask Mr. Ross, who has had 15 years, or, more, direct exposure to government in various aspects, to speak on that point because I think he can give a very direct and complete answer, sir.

**The Vice-Chairman:** Mr. Ross.

**Mr. Ross:** I think your comment is a fair comment, namely, that financial administration falls, unfortunately, into the category of overhead. I think there is an instinctive reaction to control overhead and to keep it to the minimum and, to some extent, of course, this does no harm if nothing goes wrong.

I think it is human nature, and particularly in a government environment, that the government departments should be concerned with the delivery of programs to the citizens of Canada. In many cases, as, I think, Mr. Mensforth illustrated, there is a competition.

In private enterprise, I think, because the objective of the organization is the bottom line, there are two ways of affecting that bottom line: one is to provide more services and increase your revenue and the other is to control your costs.

I think that, in government, the priority on the second category is one that has not received the visibility and has not caused difficulties. Perhaps, this reflects the fact that funds have been easily available for a number of years, and, perhaps, that the publicity given by this report, plus the budgetary problems may serve to redress the balance. One can only hope so, anyway.

• 1230

**Mr. Cafik:** There is other area that concerns me a great deal. Mr. Mensforth is talking about the difficulty in hiring accountants and being able to really control these things properly, and yet we have some fairly positive proof in front us through the efforts of the Auditor General and the consultants that he brought to bear on this question, a

[Interpretation]

J'aimerais encore une fois me rappeler à moi-même, monsieur le président, et non pas au Comité, que je ne suis pas ici à titre de conseiller sur l'organisation financière du gouvernement du Canada, mais bien d'Auditeur général. Je suis probablement allé au-delà de mon mandat ce matin, mais cette question m'intéresse à un point tel qu'il m'est très difficile de m'abstenir de faire des suggestions.

**M. Cafik:** L'Auditeur général partage-t-il l'impression que m'ont laissée les 2 ou 3 dernières réunions, à savoir que les ministères du gouvernement s'intéressent davantage au fonctionnement qu'au contrôle. Il semble s'agir là d'un problème réel. M. Mensforth a souligné cette situation en indiquant que les ministères se font la concurrence au niveau des ressources. Il est assez choquant de voir qu'en fait, lorsqu'il s'agit de contrôler les comptes du Canada, on doit faire face, à l'égard du personnel, des années-hommes et ainsi de suite, dans le cadre de cette fonction fondamentale qu'est le contrôle des comptes, à la concurrence de ceux qui cherchent du personnel opérationnel.

D'après ce que M. Mensforth et d'autres ont dit, j'ai l'impression que nos priorités ne sont peut-être pas bien établies et qu'il serait préférable de souligner davantage le contrôle plutôt que le fonctionnement du gouvernement.

**Le vice-président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus, monsieur. J'aimerais demander à M. Ross, qui a 15 années ou plus d'expérience directe dans les divers aspects du gouvernement, de prendre la parole car il saura vous donner une réponse directe et complète.

**Le vice-président:** Monsieur Ross.

**M. Ross:** Votre observation est juste; l'administration financière fait malheureusement partie de la catégorie des frais généraux. Et c'est une réaction instinctive que de tenter d'endiguer les frais généraux; cela n'est pas mauvais si on ne le fait pas mal.

Il est normal, en milieu gouvernemental, que les ministères se préoccupent avant tout d'offrir des programmes aux citoyens du Canada. Dans de nombreux cas, comme M. Mensforth l'a indiqué, il existe une certaine concurrence?

Dans l'industrie privée, puisque l'objectif est le profit, il y a deux façons de le réaliser; fournir plus de services, et ainsi augmenter ses revenus, ou alors contrôler les coûts.

Pour ce qui est du gouvernement, la priorité de la deuxième catégorie est passée inaperçue et n'a créé aucune difficulté. Cela dépend peut-être du fait que les fonds étaient facilement disponibles tous les ans, mais il se peut que la publicité faite dans ce rapport ainsi que les problèmes budgétaires parviennent à redresser l'équilibre. Nous pouvons du moins l'espérer.

**M. Cafik:** Une autre question me préoccupe également. M. Mensforth a dit qu'il était difficile d'embaucher des comptables et de contrôler ces questions de façon adéquate, et cependant l'Auditeur général et les conseillers qui se sont penchés sur la question nous ont fourni un rapport assez complet sur les difficultés réelles. Il me semble que si

## [Texte]

pretty extensive report outlining some real areas of concern and difficulty. It seems to me that if through the direction of the Auditor General and in co-operation with the private sector we can identify these areas of concern, clearly the talent is available. If we can identify it, there is equally an amount of talent in this country to be able to solve these questions.

I find it very difficult to understand how it is not possible for the Government of Canada to be able to acquire that kind of talent to perform such a fundamental and basic requirement of government, and that is controlling funds.

Perhaps I should direct a question to Mr. Mensforth. Perhaps there is difficulty in the recruiting methods that are employed by either the Public Service Commission or perhaps through delegated responsibility. I do not know how many of our departments have the delegated powers to go and hire their own people, but there may be some flaws there. Perhaps the reclassification scheme that was gone through some years ago and dealt with by this Committee did not do an adequate enough job in order to describe the jobs that are required for these functions, or to provide the remuneration that is required for the kinds of people with the talents that are required to ensure that the public funds are being expended and controlled properly. Would you care to comment in respect of that?

**The Vice-Chairman:** Mr. Mensforth.

**Mr. Mensforth:** Most departments do have the availability to go and hire their own people. The difficulty is finding the right people. As to the classification and selection standards that are used, they were revised in 1973. We did a fairly extensive job on those and we tried to give a department the ability to set the selection standard for a particular job so that if they felt that the job required a professional accountant they could build that into the selection standard and get the kind of man they wanted.

With regard to the question of resources, with all due respect, Mr. Macdonell enjoys a much greater ability to utilize resources than your average departmental financial adviser. Perhaps you would care to comment on that, sir.

**The Vice-Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** I am not quite sure exactly how I can comment. I can only say that I completely endorse Mr. Cafik's basic assumption that, with a good classification system, with a good integrated financial control system, as Mr. Dale-Harris points out, there will be, in my judgment, no particular difficulty in recruiting people into the government service.

I can merely add my own first hand report on this that there has been traditionally great difficulties in recruiting people in the Auditor General's office. I will say that with the support of the Treasury Board, which I acknowledge, in the classification area we have had many of our top level positions upgraded to be comparable to the private sector. Once that was done we have not been, I would say, inundated, but we have been extremely successful in recruiting from within the Public Service people of very good capabilities whom the Public Service Commission have appointed to these SX positions and equally we have been able to recruit from outside the Public Service. As I will be reporting on Thursday to the Miscellaneous Estimates Committee, it is well staffed at this stage. We have a

## [Interprétation]

par l'entremise de l'Auditeur général en collaboration avec le secteur privé nous réussissons à identifier les difficultés, il sera alors possible de trouver au Canada les personnes compétentes capables de les résoudre.

Il m'est très difficile de comprendre pourquoi le gouvernement canadien se voit dans l'impossibilité d'obtenir les services de personnes compétentes capables de s'acquitter d'une fonction fondamentale du gouvernement, c'est-à-dire le contrôle des fonds.

Je devrais peut-être poser ma question à M. Mensforth. Il se peut que la difficulté se situe au niveau des méthodes de recrutement de la Commission de la fonction publique ou de ses délégués. Je ne sais pas combien de nos ministères sont investis du pouvoir d'embaucher leurs propres employés, mais il peut y avoir des lacunes à ce niveau. Peut-être que le programme de reclassement lancé il y a quelques années et dont ce Comité a été saisi n'a pas réussi à décrire adéquatement les emplois nécessaires pour remplir ces fonctions, ou à offrir les salaires susceptibles d'attirer des personnes compétentes capables d'assurer le contrôle des deniers publics. Avez-vous des observations à faire à ce sujet?

**Le vice-président:** Monsieur Mensforth.

**M. Mensforth:** La plupart des ministères se chargent du recrutement de leurs employés. Il est cependant difficile de trouver les personnes compétentes. Pour ce qui est des normes de classification et de sélection, elles ont été révisées en 1973. Nous avons fait un travail assez considérable à cet égard et nous avons tenté d'accorder à chaque ministère la possibilité d'établir les normes de sélections de ses propres postes, de sorte que si un certain poste requiert les services d'un comptable agréé, le ministère en question puisse l'indiquer dans la description des tâches et embaucher la personne nécessaire.

Pour ce qui est de la question des ressources, M. Macdonell est beaucoup plus en mesure de bien utiliser les ressources qu'un conseiller financier ministériel moyen. Vous avez peut-être des observations à faire à ce sujet, monsieur.

**Le vice-président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Je ne vois pas très bien ce que je pourrais dire à ce sujet, mais je suis tout à fait d'accord avec M. Cafik pour dire que grâce à un système de classification et à un système intégré du contrôle des finances adéquat, comme M. Dale-Harris l'indique, il n'y aura aucune difficulté à recruter des fonctionnaires compétents.

Je ne saurais qu'ajouter que l'on a toujours éprouvé des difficultés à recruter du personnel au bureau de l'Auditeur général. Grâce à l'appui du Conseil du Trésor, bon nombre de nos postes supérieurs ont été reclassifiés et se comparent maintenant à ceux du secteur privé. Par la suite, sans avoir été inondés de candidatures, nous avons pu recruter avec succès des fonctionnaires fort compétents au sein de la Fonction publique où ils occupaient des postes SX, ainsi qu'à l'extérieur de la Fonction publique. Comme j'ai l'intention de l'indiquer jeudi au Comité des prévisions budgétaires en général, nous sommes bien dotés en personnel à l'heure actuelle. Nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir, mais nous sommes bien dotés en personnel aux échelons supérieurs, et nous pouvons réussir car la clé du

[Text]

long way to go, it is well staffed at the top, but it can be done, and the keys to doing it are the classification system and active recruitment.

**Mr. Cafik:** Just one last point if I may, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Your last question, Mr. Cafik.

**Mr. Cafik:** It seems to me that there is a great need for a big stick in this game to ensure that, in fact, Treasury Board, Supply and Services and the other departments comply with appropriate methods of control. The Auditor General is, I think, in fact, that big stick in many ways and I just make this point to you. It might be worth while to consider in the future when bringing forward your Auditor General's report, bringing forward to them one which devotes itself almost exclusively to the problem of management and control of funds so that those who are not following the directives put forward by Treasury Board at the moment or at some subsequent date after a redesign of the system by a controller-general, the directives that would be issued, to follow up on those directives, not in the sense that you would have enforcement powers but that you would have at least the powers of bringing those obvious transgressions of known rules and procedures that are acceptable for proper accounting to the attention of this Committee and to the attention of the Canadian people.

• 1235

If this were done in a consistent way with a very sharp pencil so that it were spelled out in specific detail, it would seem to me that one could expect a far better reaction from the departments of government and the individuals with that responsibility and Treasury Board and Supply and Services itself.

I would hope that that might be one of the outcroppings of this investigation as well as redesigning the system and trying to improve it but to use your office as a continuous follow-up to see that what is clearly required is in fact being done.

**The Vice-Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think that is an excellent suggestion and one that we shall take very seriously, sir.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. Before adjourning this meeting I would like to remind the Committee that at a previous meeting we accepted questions prepared by our Research Assistant, Mr. Adams, and would not have been answered by the witnesses here this morning but would be tabled and answers be forwarded at the next meeting. So if there is agreement I will table them and ask the Clerk to have them attached to today's Minutes.

[Interpretation]

succès se trouve dans le système de classification et le recrutement actif.

**M. Cafik:** Une dernière question si je puis, monsieur le président.

**Le vice-président:** Votre dernière question, monsieur Cafik.

**M. Cafik:** Il semble qu'il soit nécessaire d'être très ferme afin d'assurer que le Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services ainsi que les autres ministères appliquent les méthodes de contrôle adéquates. L'Auditeur général semble tout désigné pour ce charger de cette tâche. À l'avenir, il serait peut-être bon que le rapport de l'Auditeur général se consacre presque exclusivement au problème de la gestion et du contrôle des fonds afin d'attirer l'attention du Comité sur ceux qui ne se conforment pas aux directives actuelles ou futures du Conseil du Trésor, une fois que le contrôleur général aura conçu un nouveau système. Je ne veux pas dire par là que vous seriez chargé de faire appliquer ces directives mais que vous seriez au moins en mesure d'attirer l'attention de ce comité ainsi que du peuple canadien sur ceux qui enfreignent les règles et règlements.

Si ces mesures étaient exposées de façon précise et détaillée, on pourrait s'attendre à ce que les ministères gouvernementaux, les fonctionnaires chargés de cette responsabilité, le Conseil du Trésor ainsi que les Approvisionnements et Services réagissent d'une façon beaucoup plus favorable.

Ce rapport pourrait bien avoir un tel résultat ainsi qu'une amélioration du système. Votre bureau pourrait continuer d'examiner la question afin de voir ce qui est nécessaire et ce qui se fait.

**Le vice-président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, c'est une excellente suggestion et j'y songerai très sérieusement.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Macdonell. Avant de suspendre nos travaux, j'aimerais rappeler au comité que nous avons accepté lors d'une réunion antérieure des questions préparées par notre adjoint à la recherche, M. Adams, et bien que les témoins de ce matin n'y aient pas répondu, elles pourront être déposées et les réponses seront fournies lors de la prochaine réunion. Si j'ai l'accord des membres, je déposerai ces questions et demanderai au greffier de les imprimer en appendice au procès-verbal de ce jour.

[Texte]

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Vice-Chairman:** *D'accord.*

I would like to remind the Committee that our next meeting is on Thursday, April 8, 1976, continuing our consideration of the Financial Management and Control Study, hearing the witnesses from the Treasury Board and the Public Service Commission on Chapters VII, VIII, IX and X beginning on page 104 of the Auditor General's report of 1975.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** D'accord.

J'aimerais rappeler au comité que notre prochaine réunion se tiendra le jeudi 8 avril 1976 alors que nous reprendrons l'étude du contrôle et de la gestion financiers, et entendrons les témoins du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique au sujet des chapitres VII, VIII, IX, et X commençant à la page 111 du rapport de l'Auditeur général pour l'année 1975.

La séance est ajournée jusqu'à nouvelle convocation du président.



**APPENDIX "UUU"**

Responses of the Office of the Auditor General  
to  
Questions Tabled by the  
Standing Committee on Public Accounts

(Tuesday March 30, 1976)

SUGGESTED QUESTIONSa) ACCOUNTING SYSTEMSQuestion

1. How many departments are dissatisfied with the present financial reporting services provided by the Department of Supply and Services? Would the Auditor General identify these departments? How long have they been dissatisfied? Identify those departments that have adopted or are developing separate reporting systems.  
(Paragraph 26, page 11 of the Supplement)

Response

1. Seventy percent of the departments which came under review during the 1975 phase of the Financial Management and Control Study have developed or are in the process of developing reporting systems which are complementary to the system provided by DSS. These reports contain data which are specific to user management needs in the department and may include quantitative and/or statistical data similar to that prescribed by the OPMS manual developed by Treasury Board. The following departments have or have embarked on the development of complementary systems:

Department of National Defence

Royal Canadian Mounted Police

Department of Energy, Mines and Resources

Department of Supply and Services (Services Sector)

Department of Public Works

Post Office

Department of External Affairs

Department of Regional Economic Expansion  
Unemployment Insurance Commission  
Department of Environment  
Public Service Commission  
Department of Urban Affairs  
Department of Industry Trade and Commerce  
Department of Consumer and Corporate Affairs  
Department of Labour  
Department of National Revenue (Taxation)  
Canadian International Development Agency  
Canadian Film and Television Commission

The study teams did not determine how long departments have been dissatisfied with the DSS system. However, the fact that most of the large departments have supplemented the DSS system with customized information reporting is indicative of the fact that the DSS system has not met their needs for management information.

#### Question

2. The Auditor General suggests a greater degree of decentralisation of accounting functions. What assurance could be given that financial reporting for government departments, as well as for the Receiver General accounts, prepared by DSS, would not be adversely affected by such decentralisation? (Paragraph 26, page 12)

Response

2. Departmental accounting systems and systems of financial management and control would have to meet standards approved by Treasury Board. In addition, continual surveillance of such systems would have to be made by departmental internal audit teams (reporting to appropriate deputy ministers), the Treasury Board Evaluation Group and the Auditor General. Such forms of decentralization would not affect the central control responsibilities of the Receiver General, as DSS would continue to

- . operate the Consolidated Revenue Fund;
- . provide daily analyses to central agencies for the purposes of controlling bank balances and the flow of funds;
- . provide departments with balances of appropriations and other control accounts;
- . provide the monthly Government of Canada accounting reports; and
- . provide expenditure analyses of economic classification, as required.

Question

3. Who has the responsibility for producing timely and accurate financial reports: the Department of Supply and Services (Government Accounting Branch) or the financial administration of individual departments or agencies? (Paragraph 26, page 12)

Response

3. DSS has accepted the responsibility for timely and accurate reports to departments and agencies. This stems from their mandate to produce the Central Accounts for Canada and then statutory requirements related to the role of the Receiver General.

The Financial Reporting service is free and thus has been attractive to departments and agencies who have in the past refused to accept responsibility for the production of timely and accurate accounting information. Because the DSS system has attempted to provide "all things to all people", difficulties have been experienced in meeting the required accurate and timeliness needs (due partially to technical problems, but also because DSS cannot control the flow of departmental input and because it is becoming hard pressed to cope with the input volume escalation). As a consequence many departments have developed an internal capability to produce their own reports but in addition continue to accept reports from DSS at no cost.

Question

4. If individual departments or agencies have been developing separate financial reporting systems to meet their individual needs, why is it necessary for the Department of Supply and Services to provide such a service? How many departments or agencies do not have the resources to produce their own financial reports?

Response

- 4.(a) DSS provide accounting information on revenue, expenditure, asset and liabilities to satisfy their statutory mandate for Central Agencies (e.g. The Bank of Canada for cash statements, The Department of Finance for cash statements and allotment control, Treasury Board for allotment control, expenditures in relation to estimates by Department and by program within Departments).

In addition DSS are providing an accounting service to departments, from the same source information as above, directed to the individual manager user needs.

- (b) We do not know how many departments lack the resources to produce their own financial reports. Of the 26 departments interviewed up to the time of writing the 1975 Financial Management and Control Supplement of the Auditor General's Report only 8 departments had not developed their own system because of either:
- a lack of resources or
  - an acceptance of the information and the format in which this information is supplied by DSS.

Question

5. It has been claimed by the Department of Supply and Services that until the government pay regulations are simplified, the payroll input from departments will continue to cause problems and it will be difficult to streamline payroll procedures. How does the Auditor General react to such a claim?

Response

5. We have sympathy for the complexities of the payroll problems. These problems, however, are not dissimilar to those experienced by major private corporations (e.g. multiplicity of unions, geographic payment areas with differing withholding taxes and a selection of payroll deductions some of which are mandatory some of which are optional). Private enterprise has coped with and solved these complexities and has relied invariably on the leadership of the financial organization to institute the required internal financial controls within the system. The Government payroll system lacks this financial input.

Question

6. In what ways can departments control their payrolls more effectively under such complex regulations? (Paragraph 27, page 12)

Response

6. Departments can control their payrolls more effectively in the following ways:

- 1) improve their internal controls over all input to the system resulting from such items as transfers, classification changes, overtime ensuring that:
  - . input information is correct and sent to the central pay office to comply with the stated processing lead times,
  - . input forms are checked/verified to source documents,

- . payroll cheques are verified in total to the input (previous payroll adjusted to reflect changes) and distributed by a person or persons other than those responsible for the input.

The above departmental actions necessitate that the

- . department accept full responsibility for the accuracy of input and are accountable for any errors or omissions subsequently identified;
- . DSS process the departmental data quickly, advise the department immediately if any input is rejected during processing and correct the rejections, in all but very exceptional situations, during the same pay period.

b) FINANCIAL CONTROLS

Question

7. Are many of the controls, highlighted in Chapter VI of the Supplement, enunciated in the Treasury Board's Guide on Financial Administration? If not, in what areas are these financial controls lacking? Who is responsible for ensuring that these financial controls are introduced? What visible action has been taken so far to introduce these controls?

Response

7. (a) Yes, the principles of financial control which are emphasized in the observations and recommendations of Chapter VI of the supplement have been enunciated in the Treasury Board Guide on Financial Administration. The Guide addresses the way in which these principles are to be applied in the control of expenditures in considerable

detail. However it does not address itself specifically to all the detailed points raised in Chapter VI, such as:

- Amounts on cheque requisitions are expressed in digits only,
- Financial officers are not involved in the control of payrolls by personnel officers

(b) Deputy Ministers are responsible for ensuring that these financial controls are introduced within their departments and for ensuring, that as a minimum, the systems of control adopted meet the standards set by both the Treasury Board and the Receiver General.

(c) The Office of the Auditor General does not have the details at this time to make any generalized statement concerning the action which has been taken so far. At the completion of our departmental studies, most departments agreed to take action to correct deficiencies and we will monitor their progress. The Treasury Board issued a directive improving the control over the distribution of cheques but we have not yet determined the degree of adherence to that directive.

#### Question

8. Why have controls over payrolls not been given a higher priority?

How would the Auditor General improve the controls within government payroll systems? (Paragraph 29, page 13)

Response

8. (a) The groups operating the payroll system appear to have given priority to the very practical problems of ensuring that the payroll systems are capable of meeting the bi-weekly payrolls with a minimum of delay to employees. Accounting and control standards have been neglected. Financial officers and user departments with the necessary financial control and operations perspectives are not responsible for the design and control of the payroll systems.
- (b) Operating managers should normally be responsible for initiating payroll documentation in departments. Financial officers in departments should have the full responsibility for controlling payroll documentation up to the point of submission to central or regional offices of DSS. DSS should only be responsible for the electronic data processing of payroll cheques and payroll records. DSS preferably should not be involved in control of input but should maintain detailed processing controls within the data processing systems and ensure that departments are provided with necessary control information for their own needs as users of the system.

Question

9. Who should be responsible for improving the financial controls in government departments and agencies? What role does the Auditor General play in this regard? (Paragraph 31, page 14)

Response

9. The Deputy Head should be responsible for improving the financial controls in his or her department. The Treasury Board has a responsibility for ensuring that the Deputy Head is performing this function on behalf of the government. The Auditor General will monitor the financial controls in order to arrive at an opinion as to their adequacy, as called for in Section 58 of the Financial Administration Act, and will report thereon to the House of Commons as appropriate.

c) INTERNAL AUDITQuestion

10. Which departments have no internal audit? What would be the role of the internal auditor within a department? To whom would he report? And what relationship would departmental internal audits have with the Treasury Board? And with the Auditor General?
- (Paragraph 32, page 14)

Response

10. (a) The departments studied which have no internal audit are:

Canadian Transportation Commission

Canadian International Development Agency

Labour

Public Service Commission

Treasury Board

Urban Affairs

(b) The role of the internal auditor may be purely a financial audit, or may include systems design work, operational auditing or program evaluation. Of those departments which have an internal audit group the following comments characterize their role:

Internal audit is involved in operational auditing or program evaluation

Consumer and Corporate Affairs  
Manpower & Immigration  
National Revenue, Customs and Excise  
Solicitor General  
Supply and Services  
Royal Canadian Mounted Police  
Unemployment Insurance Commission  
Department of Public Works  
Veterans Affairs

Internal auditors involved with system design

Canadian Radio and Television Commission  
National Revenue, Customs and Excise  
Consumer and Corporate Affairs

Internal auditors performing a financial audit of limited scope:

Agriculture - emphasis is on field audits, grants and subsidy  
programs with little focus on headquarters  
or payroll audits

Veterans Affairs - as for Agriculture

Communications - no audit of payroll

Transport - emphasis is on revenue producing

concessionaires

(c) An internal auditor would normally, for administrative purposes, report to the senior financial officer of a department but there must be appropriate safeguards to ensure that he maintains sufficient objectivity and independence to carry out his functions without conflict with, or interference by, the chief financial officer. The types of safeguard may include having the internal auditor periodically report both on the scope of his examination and on his observations and recommendations

- directly to the deputy head
- to an audit committee of departmental executives

(d) The Treasury Board Secretariat should determine and report to deputy heads on the adequacy of the scope and standards of internal audit in his or her department and the way in which internal audit observations and recommendations are being responded to within departments.

(e) The Auditor General adjusts the scope of his examinations depending upon the degree of reliance which can be placed on the internal audits in each department.



**APPENDICE «UUU»**

Réponses du Bureau de l'Auditeur général  
aux  
questions présentées par le  
Comité permanent des comptes publics

(Le mardi 30 mars 1976)

QUESTIONS PROPOSÉESa) SYSTÈMES COMPTABLESQuestion

1. Combien de ministères sont insatisfaits des services d'établissement de rapports financiers que leur fournit actuellement le ministère des Approvisionnements et Services? L'Auditeur général pourrait-il nommer ces ministères? Depuis quand sont-ils insatisfaits? Quels sont les ministères qui ont adopté ou sont en train de mettre sur pied leurs propres systèmes d'établissement de rapports? (paragraphe 26, page 13 du Supplément)

Réponse

1. Soixante-dix pour cent des ministères qu'a examinés en 1975 l'équipe chargée de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers ont adopté ou sont en train d'élaborer des systèmes d'établissement de rapports qui complètent le système fourni par le M.A.S. Ces rapports contiennent des données qui répondent spécifiquement aux besoins des usagers en matière de gestion au sein du ministère; ils peuvent comprendre des données statistiques ou quantitatives similaires à celles qu'exige le Guide du SMPO conçu par le Conseil du trésor. Voici les ministères qui possèdent déjà ou sont en train d'élaborer des systèmes complémentaires:

Ministère de la Défense nationale

Gendarmerie royale du Canada

Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Ministère des Approvisionnements et Services (Secteur des services)

Ministère des Travaux publics  
Ministère des Postes  
Ministère des Affaires extérieures  
Ministère de l'Expansion économique régionale  
Commission d'assurance-chômage  
Ministère de l'Environnement  
Commission de la Fonction publique  
Ministère des Affaires urbaines  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
Ministère de la Consommation et des Corporations  
Ministère du Travail  
Ministère du Revenu national (Impôt)  
Agence canadienne de développement international  
Conseil de la Radio-télévision canadienne

Les équipes d'étude n'ont pas déterminé depuis quand ces ministères sont insatisfaits du système du M.A.S. Toutefois, le fait que la plupart des ministères importants ont complété le système du M.A.S. au moyen de systèmes individuels de rapports laisse entendre que le système du M.A.S. ne satisfait à leurs besoins en matière d'information de gestion.

#### Question

2. L'Auditeur général propose une plus grande décentralisation des fonctions comptables. Comment peut-on s'assurer que cette décentralisation ne nuira pas aux rapports financiers que le M.A.S. prépare pour les ministères ainsi que pour les comptes du Receveur général? (paragraphe 26, page 13)

### Réponse

2. Les systèmes comptables et les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères devront être conformes aux normes approuvées par le Conseil du trésor. D'autre part, les équipes de vérification interne des ministères (relevant des sous-ministres appropriés), le groupe d'évaluation du Conseil du trésor et l'Auditeur général devront en assurer une surveillance constante. Ces formes de décentralisation ne modifieront pas les responsabilités du Receveur général en ce qui touche le contrôle central, car le M.A.S. continuera:

- . d'administrer le Fonds du revenu consolidé;
- . de fournir quotidiennement aux organismes centraux des analyses visant à contrôler les soldes en banque et le mouvement des fonds;
- . de fournir aux ministères des états de soldes de leurs crédits et autres comptes de contrôle;
- . de fournir les rapports comptables mensuels du Gouvernement du Canada; et
- . de fournir, au besoin, des analyses de dépenses, par classe d'objet économique.

### Question

3. À qui incombe la responsabilité de produire des rapports financiers exacts en temps utile: le ministère des Approvisionnements et Services (direction de la Comptabilité du gouvernement) ou l'administration financière de chaque ministère ou organisme?  
(paragraphe 26, page 13)

Réponse

3. Le M.A.S. a accepté la responsabilité de faire parvenir aux ministères et organismes des rapports exacts en temps voulu. Cette responsabilité découle de son mandat à l'égard de la tenue des comptes centraux du Canada ainsi que des exigences statutaires liées au rôle de Receveur général.

Puisque le service d'établissement de rapports financiers est gratuit, il a attiré nombre de ministères et d'organismes qui, dans le passé, ont refusé d'assumer la responsabilité de produire, en temps voulu, des renseignements comptables exacts. Comme le système du M.A.S. a essayé de fournir un service complet à tous, il a eu de la difficulté à présenter l'information avec exactitude et en temps voulu. (Cela tient en partie à des problèmes techniques mais aussi au fait que le M.A.S. ne peut pas contrôler le rythme de transmission des données d'entrée des ministères et qu'il devient impérieux de parer à l'accroissement du volume des entrées). Par conséquent, de nombreux ministères ont mis sur pied un service interne afin de produire leurs propres rapports, tout en continuant d'accepter les rapports gratuits du M.A.S.

Question

4. Si, depuis un certain temps, des ministères ou organismes mettent sur pied des systèmes indépendants d'établissement de rapports financiers, pourquoi le ministère des Approvisionnements et Services doit-il continuer à fournir un tel service? Combien de ministères ou d'organismes n'ont pas les ressources nécessaires pour produire leurs propres rapports financiers?

Réponse

4. a) Le M.A.S. fournit des renseignements comptables sur les revenus, les dépenses, l'actif et le passif afin de remplir son mandat statutaire envers les organismes centraux (par ex., la Banque du Canada: états de trésorerie, le ministère des Finances: états de trésorerie et contrôle des affectations, le Conseil du trésor: contrôle des affectations, dépenses par ministère et par programme au sein des ministères).

En outre, le M.A.S. fournit aux ministères un service de comptabilité qui fondé sur les mêmes renseignements de base que ci-dessus et qui tient compte des besoins en gestion de chaque usager.

- b) Nous ne savons pas combien de ministères n'ont pas les ressources nécessaires pour produire leurs propres rapports financiers. Des 26 ministères interrogés au moment de la rédaction du Supplément du Rapport annuel de l'Auditeur général de 1975 sur la gestion et le contrôle financiers, 8 ministères seulement n'avaient pas mis sur pied un système distinct pour l'une ou l'autre des raisons suivantes:

- ils n'avaient pas les ressources voulues ou
- ils acceptaient l'information fournie par le M.A.S. ainsi que son mode de présentation.

Question

5. Le ministère des Approvisionnements et Services affirme que tant que les règlements concernant la paie au sein de l'Administration

fédérale ne seront pas simplifiés, les entrées de paie des ministères continueront à poser des difficultés et il sera difficile d'uniformiser les procédés de paie. Qu'est-ce que l'Auditeur général peut répondre à cette assertion?

#### Réponse

5. Nous saisissons la nature complexe des problèmes de paie. Ces problèmes, toutefois, ressemblent à ceux qu'éprouvent les grandes sociétés privées (par ex., multiplicité des syndicats, disparité entre diverses régions géographiques quant aux retenues d'impôt et certaines déductions sur la paie qui, dans certains cas sont obligatoires et dans d'autres facultatives). L'entreprise privée s'est attaquée à ces difficultés et les a réglées; elle a toujours eu recours au leadership de l'organisation financière pour instaurer les contrôles financiers internes voulus au sein du système. Dans le système de paie de l'Administration fédérale, cet apport financier fait défaut.

#### Question

6. En vertu des règlements complexes actuels, de quelles façons les ministères peuvent-ils contrôler la paie plus efficacement?  
(paragraphe 27, page 13)

#### Réponse

6. Les ministères peuvent plus efficacement contrôler la paie des façons suivantes:
- 1) améliorer leurs contrôles internes sur toutes les données qui entrent dans le système par suite de la

transmission d'informations telles que les transferts, les changements de classification, le surtemps, afin de s'assurer:

- . que les données entrées sont exactes et transmises au bureau central de la paie pour que le traitement se fasse dans le délai prescrit,
- . que les formules d'entrée sont vérifiées et comparées aux documents de base,
- . que le montant total des chèques de paie sont confrontés avec les données d'entrée (la paie précédente étant rajustée selon les modifications apportées) et que ceux-ci qu'ils sont distribués par une ou des personnes autres que les responsables de l'entrée.

Ces mesures ministérielles exigent

- . que le ministère accepte l'entière responsabilité de l'exactitude des entrées et de toute erreur ou omission décelée par la suite;
- . que le M.A.S. traite promptement les données des ministères, qu'il avise immédiatement ces derniers lorsqu'une entrée est rejetée pendant le traitement, et qu'il corrige tous les rejets au cours de la même période de paie, sauf ceux qui sont vraiment exceptionnels.

b) CONTRÔLES FINANCIERS

Question

7. Parmi les contrôles qui sont mis en lumière dans le chapitre VI

du Supplément, y en a-t-il beaucoup qui sont énoncés dans le Guide d'administration financière du Conseil du trésor? Dans la négative, dans quels domaines ces contrôles financiers font-ils défaut? Qui est responsable de veiller à la mise en place de ces contrôles financiers? Quelles mesures évidentes a-t-on prises jusqu'à présent pour instaurer ces contrôles?

### Réponse

7. a) Oui, les principes de contrôle financier qui sont mis en lumière dans les observations et recommandations du chapitre VI du Supplément sont énoncés dans le Guide d'administration financière du Conseil du trésor. Le Guide expose au long la façon dont il faut appliquer ces principes sur le plan du contrôle des dépenses. Cependant, il ne vise pas précisément chacun des détails soulevés dans le chapitre VI, notamment:
- Les montants sur les demandes de chèques sont exprimés en chiffres seulement.
  - Les agents financiers ne participent pas au contrôle de la paie dont s'occupent les agents du personnel.
- b) Les sous-ministres sont responsables d'assurer la mise en place de ces contrôles financiers dans leur ministère et de veiller tout au moins à ce que les systèmes de contrôle adoptés répondent aux normes établies par le Conseil du trésor et le Receveur général.
- c) Le Bureau de l'Auditeur général n'a pas en ce moment les renseignements nécessaires pour donner un aperçu général des mesures

prises jusqu'à maintenant. À la fin de nos études, la plupart des ministères ont accepté de prendre des mesures pour corriger les insuffisances; nous en surveillerons la progression. Le Conseil du trésor a déjà émis une directive visant à améliorer le contrôle de la distribution des chèques mais nous n'avons pas encore pu déterminer dans quelle mesure cette directive a été respectée.

#### Question

8. Pourquoi n'a-t-on pas accordé une plus haute priorité aux contrôles exercés sur la paie? Comment l'Auditeur général peut-il améliorer les contrôles à l'intérieur des systèmes de paie des services de l'État? (paragraphe 29, page 13).

#### Réponse

8. a) Les groupes chargés du fonctionnement du système de paie semblent avoir donné priorité aux questions très pratiques visant à assurer, avec le moins de retard possible, l'émission des chèques de paie des employés à toutes les deux semaines. Les normes de comptabilité et de contrôle ont été négligées. Les agents financiers et les ministères usagers qui ont une conception juste des opérations et des contrôles financiers requis ne sont pas responsables de l'élaboration et du contrôle des systèmes de paie.
- b) Les gestionnaires d'exploitation ne devraient pas normalement être chargés d'amorcer les documents de paie au sein des ministères. Il faudrait confier aux agents financiers l'entière responsabilité

du contrôle des documents de paie jusqu'au moment de les transmettre aux bureaux de paie, central ou régionaux, du M.A.S. Le M.A.S. ne devrait être chargé que du traitement électronique des chèques de paie et des registres de paie. Il vaudrait mieux que le M.A.S. ne s'occupe pas du contrôle des entrées mais exerce plutôt des contrôles détaillés sur le traitement à l'intérieur des systèmes informatiques et fournisse aux ministères les renseignements de contrôle propres à répondre à leurs besoins en tant qu'usagers du système.

#### Question

9. À qui incombe-t-il d'améliorer les contrôles financiers au sein des ministères et organismes fédéraux? Quel rôle doit jouer l'Auditeur général à cet égard? (paragraphe 31, page 15)

#### Réponse

9. Le sous-chef est responsable d'améliorer les contrôles financiers au sein de son ministère. Le Conseil du trésor doit s'assurer que le sous-chef exerce cette fonction au nom de l'Administration fédérale. L'Auditeur général doit surveiller les contrôles financiers afin de juger de leur pertinence, comme l'exige l'article 58 de la Loi de l'administration financière, et en faire rapport à la Chambre des communes comme il le convient.

### c) VERIFICATION INTERNE

#### Question

10. Quels ministères ne font pas de vérification interne? Quel est

le rôle du vérificateur interne au sein d'un ministère? De qui relève-t-il? En quoi consiste les rapports des vérificateurs internes des ministères avec le Conseil du trésor? avec l'Auditeur général? (paragraphe 32, page 16)

Réponse

10. a) Les ministères étudiés qui ne font pas de vérification interne sont les suivants:

Commission canadienne des transports

Agence canadienne de développement international

Ministère du Travail

Commission de la Fonction publique

Conseil du trésor

Ministère des Affaires urbaines

- b) Le rôle du vérificateur interne peut être purement un travail de vérification financière ou il peut comprendre la mise au point de systèmes, la vérification opérationnelle ou l'évaluation de programmes. Dans les divers ministères dotés d'un groupe de vérificateurs internes, le rôle de ceux-ci se caractérise ainsi:

Les vérificateurs internes effectuent des tâches de vérification opérationnelle ou d'évaluation de programmes:

Consommation et Corporations

Main-d'oeuvre et Immigration

Revenu Canada, Douanes et Accise

Solliciteur général

Gendarmerie royale du Canada

Approvisionnement et Services  
Commission d'assurance-chômage  
Travaux publics  
Affaires des anciens combattants

Les vérificateurs internes s'occupent de l'élaboration de système:

Conseil de la Radio-télévision canadienne  
Revenu Canada, Douanes et Accise  
Consommation et Corporations

Les vérificateurs internes font une vérification financière d'une portée limitée:

Agriculture - L'accent est mis sur la vérification sur place, sur les programmes de subventions et de subsides, mais peu d'attention est accordée à la vérification de l'administration centrale ou de la paie.

Affaires des anciens combattants - Mêmes caractéristiques que l'Agriculture

Communications - Aucune vérification de la paie

Transports - L'accent est mis sur les concessionnaires qui rapportent des revenus.

c) Le vérificateur interne relève normalement, pour des fins administratives, de l'agent financier principal du ministère. Des dispositions appropriées doivent toutefois lui permettre d'accomplir ses fonctions avec une objectivité et une indépendance suffisantes, sans qu'il entre en conflit avec l'agent financier

principal ou ait à subir des ingérences de sa part. Par exemple, ces dispositions pourraient prévoir que le vérificateur interne fasse rapport périodiquement de la portée de son examen et de ses observations et recommandations

- directement au sous-chef
- à un comité de vérification composé de membres de l'exécutif du ministère.

d) Le Secrétariat du Conseil du trésor doit déterminer si la portée et les normes de la vérification interne des ministères sont adéquats et juger de quelle façon on a donné suite aux observations et aux recommandations de la vérification interne pour ensuite en faire rapport au sous-chef des ministères respectifs.

e) L'Auditeur général adapte la portée de ses examens selon le degré de fiabilité des vérifications internes effectuées au sein de chaque ministère.

**APPENDIX "VVV"**

FOR THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

REVIEW OF:

THE SUPPLEMENT TO THE 1975 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

VIII - FINANCIAL STAFF

IX - RESPONSIBILITY FOR FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL  
WITHIN DEPARTMENTS

X - NEED FOR STRONGER CENTRAL DIRECTION

HIGHLIGHTS AND ILLUSTRATIONS

STAFFING PROBLEMS

A

FINANCIAL DIRECTION WITHIN DEPARTMENTS

B

CENTRAL DIRECTION

C

CHAPTER VIII

FINANCIAL STAFF

A-1(a)

ILLUSTRATIONS OF STAFFING PROBLEMS1. Taxation Canada

"The Finance Division at Head Office provides for 17 FI positions of which six act as adviser/analysts to District Offices and other Head Offices Branches. There are 5 vacancies in the 17 FI positions".

2. Agriculture

"Of the 23 FI positions, there are 8 positions vacant or expected to become vacant in the coming year and 6 positions were occupied by probational employees".

"Procedures related to cheque issue, internal control, budget preparation, variance analysis and otherwise servicing line managers are generally performed by junior administrative officers who would normally not have the type of basic skills and qualifications which are required for advancement within the FI classification. - - - As a result, the Department does not have a suitable base of qualified and experienced FI-1, FI-2, and FI-3 positions from which to draw".

3. Unemployment Insurance Commission

"The importance of having adequate internal controls built into the Commission's systems has been recognized, in past, by the creation of the position of Chief of Control Systems and Quality Review reporting to the Director of Finance. Though established in 1973, this position has not yet been filled".

"The Commission is experiencing difficulty in staffing the financial function both at headquarters and in the regional offices. There are approximately 19 vacant financial officer (FI) positions out of a total of 57 budgeted positions --- Of the 19 vacancies, seven are in the position of Chief of Internal Control and Quality Review".

4. Consumer and Corporate Affairs

"Within the Department, there were 19 FI's on strength --- Turnover within the Department has been very high, although cyclical. Seven departures were noted between March 1972 and March 1973. No movements were noted between March 1973 and February 1974 but 12 departures have taken place between February 1974 and the beginning of December 1974 ---- The reasons for leaving in all 19 cases have been analyzed and all except one, who went outside the government, transferred to other departments where opportunities offered higher classifications".

A-1(b)

5. Treasury Board

"There are currently fifteen Financial Administration Officers in the Financial Services Division. The average number of months spent by FI's in their present position amounts to approximately ten months".

"Within the Secretariat there are 42 program analysts classified within the FI group. The positions located in the Program Branch are not, in the true sense, positions which are related to the duties performed by Financial Officers. The turnover of employees in this group is very high ---- The effect of this classification enables them to capitalize on the numerous opportunities offered to members of the FI group. This results in individuals obtaining positions within government enterprise which require a more advanced accounting knowledge and greater financial experience than they often possess".

A-1(c)

STAFFING OF THE HEADQUARTERS FINANCIAL FUNCTION

| <u>Financial Administration Division</u> | <u>Classification</u> | <u>Status</u> |
|------------------------------------------|-----------------------|---------------|
| Director                                 | FI-7                  | 7 years       |
| Assistant Director                       | FI-6                  | 7 years       |
| Financial Planning and Program Review    | FI-5                  | Vacant        |
|                                          | FI-4                  | Probation     |
|                                          | FI-4                  | Vacant        |
|                                          | FI-3                  | Vacant        |
|                                          | FI-2                  | Vacant        |
| Management Accounting Services           | FI-4                  | 4 years       |
|                                          | FI-3                  | Probation     |
|                                          | FI-3                  | Retiring      |
|                                          | FI-2                  | Probation     |
|                                          | FI-2                  | Probation     |
|                                          | FI-2                  | 5 years       |
| Departmental Accounting Section          | FI-5                  | Vacant        |
|                                          | FI-2                  | 1 year        |
| Internal Audit                           | FI-5                  | 3 years       |
|                                          | FI-4                  | 3 years       |
|                                          | FI-4                  | 2 years       |
|                                          | FI-3                  | 1 year        |
|                                          | FI-3                  | Probation     |
|                                          | FI-3                  | Vacant        |
|                                          | FI-3                  | Vacant        |
|                                          | FI-2                  | Probation     |

A-2

ILLUSTRATIONS OF EFFECT OF DECENTRALIZATIONSUPPLY AND SERVICES

"Some of the sector FMA's were of the opinion that they were faced with a conflict of interests in serving both an ADM and the Comptroller, inasmuch as there were instances where it was felt that they could not take the Comptroller into their confidence with respect to matters of direct concern to their respective ADM's; the ADM's preferred to have a direct-line relationship between themselves and the sector FMA's; and the Comptroller's influence had thus been diluted."

ENERGY, MINES AND RESOURCES

"There is no co-ordinated departmental program to identify and meet the training needs of persons performing financial functions throughout the Department. Generally financial experience has been acquired by on the job training and has not been supplemented by special training courses, use of financial manuals and planned rotation of staff for career development."

B

CHAPTER IX

RESPONSIBILITY FOR FINANCIAL MANAGEMENT AND  
CONTROL WITH DEPARTMENTS

B1

FINANCIAL DIRECTION WITHIN DEPARTMENTS

- Diffusion of responsibility
- Lack of functional authority over those exercising responsibilities  
at lower levels in department
- Lack of influence in management councils

B2

RESPONSIBILITIES SHARED BY FINANCIAL OFFICERS  
WITH OTHER ORGANIZATIONAL UNITS

PROGRAM FORECASTS AND ESTIMATES

- financial officers generally prepare "A" budget and estimates
- planning groups often prepare "B" budget and supporting memoranda

FINANCIAL INFORMATION SYSTEMS

- financial officers invariably maintain cash accounting records
- personnel officers often prepare man-year reports
- OPMS systems often responsibility of planning or other groups
- other Management Information Systems often prepared by data processing groups

FINANCIAL CONTROL SYSTEMS

- control over payrolls generally rests with personnel groups
- control over inventories and capital assets generally rests with material management or administrative groups
- control over revenues and accounts receivable usually in hands of groups with operational responsibilities
- review and approval of transactions in some large expenditure programs primarily within control of staff with operational responsibilities

INTERNAL AUDIT

- borderline between financial audit and operational audit generally not clear
- creation of evaluation units in planning organizations causes some overlap

B4

EVIDENCE OF LACK OF AUTHORITY OF SENIOR FINANCIAL OFFICERS  
IN DECENTRALIZED ORGANIZATIONS

- Lack of up-to-date manuals and other instructions
- Absence of functional authorities and responsibilities in manuals, job descriptions, etc.
- Absence of career development and training programs for subordinate staff, including administrative officers carrying out responsibilities on part-time basis
- Lack of central knowledge of systems and procedures
- Failure to participate in performance appraisal of financial staff

B5

PROBLEMS PREVENTING STRONG FINANCIAL  
CONTRIBUTION TO MANAGEMENT COUNCILS

- Appointment of assistant deputy ministers, who lack financial background, to coordinate a number of administrative or supporting functions
- Combination of administrative support functions with financial functions
- Appointment of financial officers who have budgetary experience, but lack training in financial systems and controls
- Lack of financial officers with sufficiently broad background to make contributions

CHAPTER X

NEED FOR STRONGER CENTRAL DIRECTION

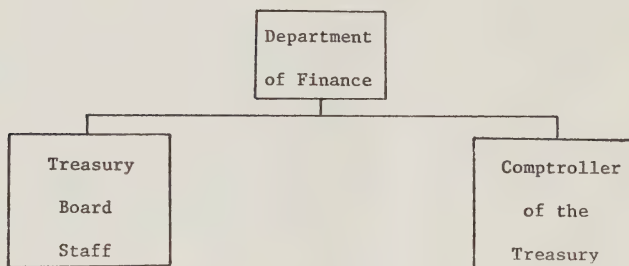
C1

GLASSCO ASSESSMENT OF NEEDS FOR CENTRAL DIRECTION

"Although the departments are the primary operating units, each.....is only a segment of a single entity - the Government of Canada. The policies and programmes of each must be balanced against and harmonized with those of other departments and agencies; they must justify themselves, in the last analysis, in terms of their contribution, not to the department itself or its particular interests, but to the general interests of the Canadian people. The money it spends is not departmental money available as a right, but public money, and the ultimate test of its spending is not of its legality but of its effectiveness in the view of the public.....Thus, the authority of each department, however much it should be strengthened, must be subject to the overriding needs of the government for unity, coherence and a proper regard for the general interests of the Canadian public.

(Volume 1, page 52)

C2

CENTRAL DIRECTION AT TIME OF GLASSCO

Finance was responsible for general matters of policy

Treasury Board - allocated resources

- granted authority for specific expenditures
- substituted regulations for specific approvals whenever volume became too great

Comptroller of Treasury

- pre-audited each transaction
- enforced Treasury Board regulations
- challenged border-line issues giving rise to further reference to Treasury Board for authority

C3

CENTRAL DIRECTION SINCE GLASSCOTREASURY BOARD

- in allocating resources more concerned with totals than the details making up the totals
- approves relatively few specific transactions
- seldom exercises statutory authority to issue regulations
- issues guidelines but with relatively little follow-up
- where there is follow-up, has limited means of enforcement

SUPPLY AND SERVICES

- keeps central accounts
- provides wide range of financial services
- exercises controls over cash and data once within its responsibility
- exercises no controls over the propriety of properly approved departmental expenditure actions
- no more subject to Treasury Board directions than any other department

C4

DIVISION OF RESPONSIBILITIES WITHIN TREASURY BOARDPROGRAM BRANCH

- form of Estimates
- form of budgetary submissions
- wording of appropriation acts
- allotment control
- man-year control

PLANNING BRANCH

- economic analysis of programs
- performance measurement systems
- evaluation systems
- approval of financial organizations

PERSONNEL POLICY BRANCH

- payroll systems
- classification of financial officers
- training of financial officers

ADMINISTRATIVE POLICY (NOW FINANCIAL ADMINISTRATION)

- all other matters

C5

## COMPARISON OF DUTIES TO BE ASSIGNED TO

NEW FINANCIAL ADMINISTRATION BRANCHAUDITOR GENERAL'S  
REPORTTREASURY BOARD  
RESPONSE

Policies, directions and guidelines  
in area of financial management  
and control

Development and evaluation of  
financial administration  
policies

Advising on the form of the Estimates  
and Public Accounts

Assessing departmental program  
and activity structures, and  
cost and other measurement  
systems

Approving and monitoring  
departmental budgetary control,  
financial reporting and financial  
control systems

Development and evaluation of  
principles and guidelines for  
financial systems design

Providing analyses of variances  
between planned and actual  
financial performance

Establishing standards for and  
monitoring internal audit  
practices

Development and evaluation of  
internal audit policies and  
standards

Establishing the accounting  
practices governing the financial  
statements and Public Accounts  
of Canada

Development and maintenance  
of the accounting principles  
and standards

Assisting the Public Service  
Commission in the selection,  
training and career development  
of financial staff

Development and maintenance,  
in conjunction with the Public  
Service Commission, of professional  
training programs for financial  
officers



## APPENDICE «VVV»

POUR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

EXAMEN

DU SUPPLÉMENT DU RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL DE 1975

VIII - PERSONNEL FINANCIER

IX - RESPONSABILITÉ DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS  
AU SEIN DES MINISTÈRES

X - BESOIN D'UNE DIRECTION CENTRALE PLUS FERME

FAITS SAILLANTS ET EXEMPLES

PROBLÈMES DE DOTATION EN PERSONNEL DE LA FONCTION FINANCIÈRE A

DIRECTION FINANCIÈRE AU SEIN DES MINISTÈRES B

DIRECTION CENTRALE C

## CHAPITRE VIII

## PERSONNEL FINANCIER

A-1(a)

EXEMPLES DE PROBLÈMES DE DOTATION EN PERSONNEL1. Revenu Canada, Impôt

"La division des Finances du Bureau principal prévoit 17 postes de FI dont six agissent comme conseillers/analystes des bureaux de district et d'autres directions du Bureau principal. Des 17 postes de FI, 5 sont vacants."

2. Agriculture

"Des 23 postes de FI, 8 sont vacants ou le deviendront probablement au cours de l'année prochaine, et 6 sont occupés par des employés en période de stage."

"Les procédés concernant l'émission de chèques, le contrôle interne, la préparation du budget, l'analyse des écarts et autres services utiles aux gestionnaires organiques sont généralement appliqués par des agents administratifs subalternes qui normalement ne possèdent pas les aptitudes et les titres de compétence requis pour avancer à l'intérieur de la classe FI. --- Par conséquent, le Ministère ne possède pas un groupe de base adéquat de FI-1, FI-2 et FI-3 compétents et expérimentés duquel il peut puiser."

3. Commission d'assurance-chômage

"On a reconnu dans le passé l'importance de mettre en place des contrôles internes adéquats au sein des systèmes de la Commission, en créant le poste de Chef des systèmes de contrôle et de la revue de la qualité, qui relève du directeur des Finances. Bien que ce poste ait été établi en 1973, il n'a pas encore été pourvu."

"La Commission éprouve des difficultés à doter en personnel la fonction financière tant dans son administration centrale que dans ses bureaux régionaux. Environ 19 postes d'agent financier (FI) sont vacants sur les 57 budgétisés --- Des 19 postes vacants, sept sont des postes de chef du contrôle interne et de la revue de la qualité."

4. Consommation et Corporations

"Le Ministère a 19 FI dans ses cadres --- La rotation au sein du Ministère est très élevée, bien que cyclique. Sept départs sont survenus entre mars 1972 et mars 1973. Il n'y a pas eu de départs entre mars 1973 et février 1974, mais entre février 1974 et le début de décembre 1974, 12 personnes ont quitté le Ministère --- Dans les 19 cas, les motifs du départ ont été analysés; tous les employés, sauf un qui a quitté l'administration fédérale, sont allés dans un autre ministère parce qu'il y avait là plus de possibilités d'avancement."

A-1(b)

5. Conseil du trésor

"Il y a actuellement quinze agents d'administration financière à l'intérieur de la division des Services financiers. En moyenne, les FI occupent leur poste actuel depuis environ 10 mois."

"À l'intérieur du Secrétariat, il y a 42 analystes de programmes classifiés dans le groupe FI. Les postes inclus dans la direction des Programmes ne sont pas, en réalité, des postes liés aux fonctions exercées par les agents financiers. La rotation des employés de ce groupe est très élevée --- Ce mode de classification leur permet de profiter des nombreuses occasions d'avancement qui se présentent aux membres du groupe FI. Par conséquent, il arrive souvent que des personnes obtiennent, dans les services de l'État, des postes qui exigent des connaissances en comptabilité plus poussées et une plus longue expérience financière qu'elles n'en possèdent vraiment."

A-1(c)

DOTATION EN PERSONNEL DE LA FONCTION FINANCIÈRE  
AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

| <u>Division de l'administration financière</u>   | <u>Classification</u> | <u>Statut</u>     |
|--------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Directeur                                        | FI-7                  | 7 ans             |
| Directeur adjoint                                | FI-6                  | 7 ans             |
| Planification financière et étude des programmes | FI-5                  | Vacant            |
|                                                  | FI-4                  | En stage          |
|                                                  | FI-4                  | Vacant            |
|                                                  | FI-3                  | Vacant            |
|                                                  | FI-2                  | Vacant            |
| Services de la comptabilité de gestion           | FI-4                  | 4 ans             |
|                                                  | FI-3                  | En stage          |
|                                                  | FI-3                  | Prend sa retraite |
|                                                  | FI-2                  | En stage          |
|                                                  | FI-2                  | En stage          |
|                                                  | FI-2                  | 5 ans             |
| Section de la comptabilité ministérielle         | FI-5                  | Vacant            |
|                                                  | FI-2                  | 1 an              |
| Vérification interne                             | FI-5                  | 3 ans             |
|                                                  | FI-4                  | 3 ans             |
|                                                  | FI-4                  | 2 ans             |
|                                                  | FI-3                  | 1 an              |
|                                                  | FI-3                  | En stage          |
|                                                  | FI-3                  | Vacant            |
|                                                  | FI-3                  | Vacant            |
|                                                  | FI-2                  | En stage          |

A-2

EXEMPLES DE L'INCIDENCE DE LA DÉCENTRALISATIONAPPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

"Certains des conseillers en gestion financière de secteur sont d'avis que le fait d'être au service à la fois d'un SMA et du Contrôleur les met dans une situation de conflit d'intérêts, à tel point qu'il s'est présenté des cas où il ne leur a pas été possible de se confier au contrôleur au sujet de questions touchant directement leur SMA respectif. Les SMA préfèrent avoir des rapports directs avec les conseillers en gestion financière du secteur. Par conséquent, l'influence du Contrôleur s'est affaiblie."

ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES

"Il n'existe pas de programme ministériel coordonné visant à déterminer et à combler les besoins en formation des employés exerçant les fonctions financières du Ministère. En général, les employés ont acquis leur expérience financière par une formation en cours d'emploi mais ne l'ont pas parfaite en suivant des cours spéciaux, en consultant les guides financiers ou en participant à un programme de roulement destiné au perfectionnement du personnel."

CHAPITRE IX

RESPONSABILITÉ DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS  
AU SEIN DES MINISTÈRES

B1

DIRECTION FINANCIÈRE AU SEIN DES MINISTÈRES

- . Dispersion de la responsabilité
  
- . Absence d'autorité fonctionnelle sur les employés exerçant des fonctions  
aux niveaux inférieurs dans le ministère
  
- . Absence d'influence dans les conseils de direction

RESPONSABILITÉS QUE PARTAGENT LES AGENTS FINANCIERS  
AVEC D'AUTRES UNITÉS ORGANISATIONNELLES

PREVISIONS DE PROGRAMMES ET BUDGET DES DÉPENSES

- Les agents financiers établissent généralement le Budget "A" et le budget des dépenses.
- Les groupes de planification établissent souvent le Budget "B" et les exposés à l'appui.

SYSTEMES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

- Les agents financiers sont toujours chargés de la tenue des registres de la comptabilité de caisse.
- Les agents du personnel dressent souvent les rapports sur les années-hommes.
- Les systèmes SMPO relèvent souvent de groupes de planification ou d'autres groupes.
- La responsabilité d'autres systèmes d'information de gestion incombe souvent aux groupes du traitement des données.

SYSTEMES DE CONTRÔLES FINANCIERS

- Le contrôle de la paie relève généralement des groupes du personnel.
- Le contrôle des stocks et des immobilisations incombe généralement aux groupes administratifs ou de gestion du matériel.
- Le contrôle des revenus et des comptes à recevoir appartient habituellement à des groupes dotés de responsabilités opérationnelles.
- L'examen et l'approbation des opérations de certains grands programmes de dépenses sont contrôlés principalement par le personnel doté de responsabilités opérationnelles.

B2 (suite)

VERIFICATION INTERNE

- Le limite entre la vérification financière et la vérification opérationnelle est généralement mal définie.
- La création d'unités d'évaluation dans les organisations de planification entraîne un certain chevauchement des fonctions.

B4

PREUVES DU MANQUE D'AUTORITÉ DES AGENTS FINANCIERS SUPÉRIEURS  
DANS LES ORGANISATIONS DÉCENTRALISÉES

- . Insuffisance de guides et d'instructions à jour
  
- . Aucune mention des autorités et des responsabilités fonctionnelles dans les guides, les descriptions de poste, etc.
  
- . Absence de programmes de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel subalterne, y compris les agents administratifs exerçant des fonctions à temps partiel
  
- . Manque d'une connaissance centrale des systèmes et procédés
  
- . Aucune part dans l'appréciation du rendement du personnel financier

PROBLÈMES EMPÊCHANT UN FERME APPORT FINANCIER

AUX CONSEILS DE DIRECTION

- . Nomination de sous-ministres adjoints, ne possédant pas les antécédents financiers voulus, pour coordonner un certain nombre de fonctions administratives ou de soutien
- . Combinaison des fonctions de soutien administratif aux fonctions financières
- . Nomination d'agents financiers qui ont de l'expérience dans l'établissement des budgets mais qui manquent de formation en matière de systèmes et de contrôles financiers
- . Pénurie d'agents financiers dont les antécédents professionnels sont assez vastes pour apporter une contribution quelconque.

LES BESOINS DE DIRECTION CENTRALE D'APRÈS GLASSCO

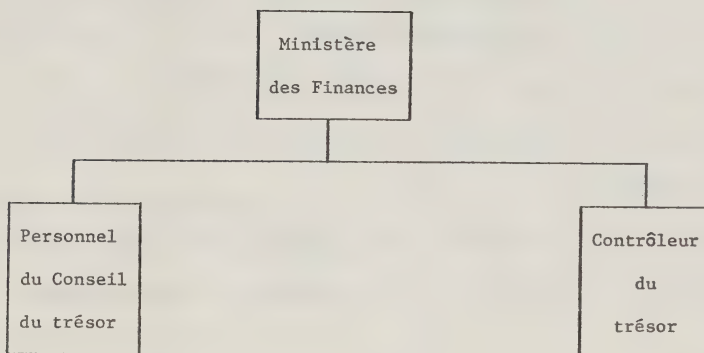
"Bien que les ministères soient les organes principaux d'exécution, chacun d'eux n'est... que la partie d'un tout: le gouvernement du Canada. Leur politique et leurs programmes doivent être comparés à ceux des autres ministères et organismes en vue de leur synchronisation; ils se motivent, en dernière analyse, en fonction de leur utilité non pas à l'égard du ministère lui-même et de ses intérêts particuliers, mais à l'égard de l'intérêt général de la population canadienne. L'argent dépensé n'est pas acquis de plein droit au ministère: c'est de l'argent public. L'ultime critère de son affectation aux yeux du public n'est pas le respect de la loi mais l'efficacité. Ainsi, l'autorité de chaque ministère, quelle que soit la mesure dans laquelle il importe de la renforcer, doit être subordonnée aux besoins primordiaux d'unité et de cohésion du gouvernement, compte tenu des intérêts généraux du pays."

(Volume I, page 55)

## CHAPITRE X

BESOIN D'UNE DIRECTION CENTRALE PLUS FERME

C2

DIRECTION CENTRALE AU TEMPS DE GLASSCO

Les Finances étaient chargées des questions administratives générales

Le Conseil du trésor - attribuait les ressources  
- autorisait des dépenses précises  
- substituait aux règlements des approbations particulières quand le volume augmentait trop

Le Contrôleur du trésor - faisait une première vérification de toutes les opérations  
- mettait à exécution les règlements du Conseil du trésor  
- remettait en cause les questions limites, les soumettant de nouveau à l'approbation du Conseil du trésor.

DIRECTION CENTRALE DEPUIS GLASSCOCONSEIL DU TRÉSOR

- Dans l'attribution des ressources, se préoccupe davantage des totaux que des détails qui composent ces totaux.
- Approuve relativement peu d'opérations spécifiques.
- N'exerce que rarement l'autorité statutaire lui permettant d'édicter des règlements.
- émet des lignes directrices mais effectue un suivi assez restreint.
- Quand il y a un suivi, les moyens d'exécution ne sont que limités.

APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

- Tient les comptes centraux.
- Fournit une vaste gamme de services financiers.
- Exerce des contrôles sur la trésorerie et les données une fois qu'elles sont circonscrites dans sa sphère de responsabilité.
- N'exerce aucun contrôle sur la justesse des mesures dûment approuvées concernant les dépenses ministérielles.
- Est assujéti aux directives du Conseil du trésor dans la même mesure que tout autre ministère.

C4

RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS AU SEIN DU CONSEIL DU TRÉSORDIRECTION DES PROGRAMMES

- Forme que doit revêtir le Budget des dépenses
- Forme que doit revêtir les prévisions de dépenses
- Libellé des lois portant affectation de crédits
- Contrôle des affectations de crédits
- Contrôle des années-hommes

DIRECTION DE LA PLANIFICATION

- Analyse économique des programmes
- Systèmes de mesure de la performance
- Systèmes d'évaluation
- Approbation des organisations financières

DIRECTION DE LA POLITIQUE DU PERSONNEL

- Systèmes de paie
- Classification des agents financiers
- Formation des agents financiers

POLITIQUE ADMINISTRATIVE (MAINTENANT: ADMINISTRATION FINANCIÈRE)

- Toutes les autres questions

C5

## COMPARAISON DES FONCTIONS À ASSIGNER

À LA NOUVELLE DIRECTION DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRERAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

Formuler des politiques, directives et lignes de conduite en matière de gestion et de contrôle financiers

Donner des conseils sur la forme que doit revêtir le Budget des dépenses et les comptes publics

Évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères ainsi que les systèmes fondés sur les coûts et autres modes de mesure

Approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que leurs systèmes de rapports financiers et de contrôle financier

Faire des analyses des écarts entre le rendement prévu et réel des services financiers

Établir des normes applicables aux procédés de vérification interne et en surveiller l'approbation

Établir les pratiques comptables régissant l'établissement des états financiers et la tenue des Comptes publics du Canada

Aider la Commission de la Fonction publique à choisir et à former le personnel financier et à en orienter la carrière.

RÉPONSE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Élaborer et évaluer les politiques d'administration financière

Formuler et évaluer des principes et lignes directrices aux fins de l'élaboration de systèmes financiers

Élaborer et évaluer les politiques et normes de vérification interne

Élaborer et mettre en application les principes et normes de comptabilité

Élaborer et mettre en application, de concert avec la Commission de la Fonction publique, les programmes de formation destinés aux agents financiers

## APPENDIX "WWW"

April 9, 1976

Mr. Lloyd Crouse, M.P.,  
Chairman of the Public Accounts Committee,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Crouse:

Following the remarks by the Administrator of the Anti-Inflation Program before the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs on March 17, 1976 to the effect that he had "\$198,000 more than he needed to run his office for the rest of the year," you requested an explanation of the sequence of events leading to the Treasury Board advancing Mr. Tansley's agency \$298,000 for 1975-76.

Last October, in the context of the planning which preceded the introduction of the Anti-Inflation Legislation, the Minister of Finance proposed that Treasury Board Vote 5—Contingencies be used to provide the initial support funds required by the three agencies which ultimately emerged from this legislation. When the Treasury Board reviewed this proposal on November 7, 1975, the organizational and functional dimensions of the Anti-Inflation Board were much further developed than either of the other two agencies, and it was agreed to provide interim funding through Vote 5 only to the Anti-Inflation Board. The Treasury Board's reluctance to authorize any advance of funds to either the Office of the Administrator or to the Appeals Tribunal was couched in notification of the Board's decision to the Deputy Minister of Finance in these words: "Allocations for the Office of the Administrator and the Appeal Board are to be delayed to such time as requested by appropriate officials."

In consequence of this proviso, no issuance of funds occurred until Mr. Tansley wrote the Board on January 23, 1976. In referring to the Treasury Board decision of November 7, 1975, the Administrator stated: "I have now determined that an allotment of \$298,000 will be sufficient for the remainder of 1975-76." This amount was therefore provided in Supplementary Estimates 'B' for 1975-76 following verification with the Office of the Administrator that the amount reflected their best estimate as to the expected work volume.

Against the background of the Administrator being unable to predict with any degree of accuracy what the workload of his Office might be for the remainder of the fiscal year, the amount suggested by Mr. Tansley did not appear to be unduly excessive, since it was felt that a number of referrals to the Administrator would likely occur before the end of the fiscal year. In any case, the amounts requested for salaries and other operating expenditures were sufficiently circumscribed by existing Treasury Board guidelines to ensure their proper commitment. The \$83,000 of salaries, 28% of the total funds proposed, and commensurate with the assigned man-years, would of necessity be controlled by a special allotment not available for any other purpose without the express approval of the Treasury Board. Insofar as the amount for other operating expenditures was concerned, i.e., \$145,000 or 49% of the total proposed, subsequent commitments by the Administrator would be subject to the scrutiny of the Treasury Board through the necessity for Mr. Tansley to comply with the relevant contractual parameters for acquiring professional and special services, as well as his observing

## ANNEXE «WWW»

Le 2 avril 1976

Monsieur LLOYD Crouse, député  
Président du Comité des comptes publics  
Chambre de communes  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Monsieur,

A la suite des remarques que le directeur du programme anti-inflation a présentées au Comité des finances, du commerce et des questions économiques, le 17 mars 1976, selon lesquelles il disposait de \$198,000 de plus qu'il n'était nécessaire pour diriger son bureau d'ici la fin de l'année, de l'année, vous avez demandé comment le Conseil du Trésor en était arrivé à accorder \$298,000 à M. Tansley pour l'année 1975-1976.

En octobre dernier, au cours de la planification qui a précédé la Loi anti-inflation, le ministre des Finances a proposé qu'on utilise le Crédit 5 sous la rubrique Conseil du Trésor éventualités de gouvernement, pour allouer les fonds nécessaires aux trois organismes qui ont été créés suite à l'adoption de cette loi. Lorsque le Conseil du Trésor a étudié cette proposition, le 7 novembre 1975, les aspects structurel et fonctionnel de la Commission de lutte contre l'inflation étaient beaucoup plus avancés que ne l'étaient ceux des deux autres organismes, et l'on a convenu de n'accorder des fonds provisoires, tirés du Crédit 5, qu'à la Commission de lutte contre l'inflation. La Conseil du Trésor a exprimé sa réticence à avancer des fonds au Bureau du directeur et au Tribunal d'appel dans un avis qu'il a fait parvenir au sous-ministre des Finances: «Les allocations de fonds au Bureau du directeur et au tribunal d'appel seront retardées jusqu'à la date demandée par les fonctionnaires autorisés.»

En conséquence, aucun fonds n'a été accordé jusqu'à ce que M. Tansley écrive au Conseil le 23 janvier 1976. Se rapportant à la décision du 7 novembre 1975 du Conseil du Trésor, le directeur déclarait: «J'ai maintenant déterminé qu'une affectation de \$298,000 serait suffisante pour le reste de l'année financière 1975-1976.» Par conséquent, cette somme a été incluse dans le Budget supplémentaire «B» de 1975-1976, après qu'on eut vérifié avec le Bureau du directeur que cette somme correspondait bien à la charge de travail prévue.

Le directeur, ne pouvant prévoir avec exactitude la charge de travail de son Bureau pour le reste de l'année financière, la somme qu'il proposait n'a pas semblé excessive puisqu'on croyait qu'un certain nombre de soumissions seraient probablement remises au directeur avant la fin de l'année financière. Quoiqu'il en soit, les sommes demandées pour les salaires et les autres dépenses d'exploitation furent suffisamment circonscrites par les présentes lignes directrices du Conseil du Trésor pour en assurer une utilisation appropriée. Les \$83,000 en salaires, soit 28 p. 100 de la totalité des fonds proposés, qui corresponderaient aux années-hommes allouées seraient nécessairement contrôlés par une affectation spéciale non disponible pour toute autre fin, sans l'autorisation expresse du Conseil du Trésor. En ce qui concerne la somme allouée aux autres dépenses d'exploitation, soit \$145,000 ou 49 p. 100 du total proposé, les engagements subséquents du directeur seraient vérifiés par le Conseil du Trésor, puisque M. Tansley doit se conformer aux conditions contractuelles appropriées pour obtenir des services professionnels et spéciaux, et doit observer les restrictions récemment

the recently approved restraints on expenditures for travel, furniture, conferences and the use of motor vehicles, etc.

I hope you will agree that since some 77% of the total funds proposed by Mr. Tansley were subject to further Treasury Board surveillance, the \$298,000 issued to the Administrator on January 26, 1976, was not unduly out of line with the best assumptions that could be made concerning the potential workload of the Agency. Since such a caseload did not occur, the money which Mr. Tansley might otherwise have required has now automatically lapsed with the termination of the 1975-76 Fiscal Year.

I hope the explanation will satisfy the needs of your Committee and I remain,

Yours sincerely,

G. F. Osbaldeston

approuvées, concernant les voyages, les meubles, les conférences, l'utilisation de véhicules à moteur, etc.

Vous conviendrez j'espère, que 77 p. 100 de l'ensemble des fonds proposés par M. Tansley ayant fait l'objet d'une vérification ultérieure par le Conseil du Trésor, la somme de \$298,000 accordée au directeur le 26 janvier 1976 n'était pas totalement inappropriée, étant donné les suppositions auxquelles il a fallu se livrer pour estimer avec le plus d'exactitude possible la charge de travail éventuelle de l'organisme. Puisque cette dernière n'a pas été aussi considérable que prévu, l'argent dont M. Tansley aurait pu avoir besoin, a été automatiquement retiré à la fin de l'année financière 1975-1976.

J'espère que cette explication satisfera le Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. F. Osbaldeston.

## APPENDIX "XXX"

## SUGGESTED GENERAL QUESTIONS

a) INTERNAL AUDIT

1. Which departments have no internal audit? What is the role of the internal auditor within a department? To whom does he report? What is the scope of the internal audit function within a department?

2. How does the Treasury Board Secretariat view the internal audit function in departments and its reporting relationships to senior management?

3. How does the Auditor General relate the internal audit function to the management audit or operational audit or the program management evaluation functions within government departments?

b) FINANCIAL STAFF

4. What are the reasons for the inadequate job classification standards for the financial management function within government departments? Why is there a high turnover of FI staff?

5. Do the problems of staffing and job classification relate to the organizational structures of government departments? If so, what does the Auditor General hope to achieve through recommending comprehensive reviews as outlined in paragraphs 8.13 and 8.21 (pages 14 and 15 of the *Supplement*)?

6. What measures are necessary to encourage deputy heads to recognize the need for strong financial management within their departments?

c) RESPONSIBILITY FOR FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL WITHIN THE DEPARTMENTS

7. How does the Auditor General view the role of the chief financial officer in a government department? How does this function compare with that of the chief accounting officer in the British public service?

8. What reaction has the Auditor General received from deputy heads with regard to his recommendation in paragraph 9.19 (pages 16 of the *Supplement*) where greater direction and guidance are requested of senior financial officers?

9. It is evident from this study, that there is a lack of accountability for public funds even within departments. Have the Auditor General explain to the Committee to what extent his recommendations in paragraph 9.29 of the *Supplement* will improve the accountability process at the departmental operating level?

d) NEED FOR STRONGER CENTRAL DIRECTION

10. Is the Auditor General satisfied with the response of the President of the Treasury Board (in his statement before the Public Accounts Committee on March 9, 1976) to his recommendations for the need for stronger central direction by the Treasury Board Secretariat? If not, what are the major areas of difference yet to be resolved?

## APPENDICE «XXX»

## QUESTIONS GÉNÉRALES PROPOSÉES

a) VÉRIFICATION INTERNE

1. Quels ministères n'ont pas de système de vérification interne? Quel est le rôle du vérificateur interne au sein d'un ministère? De qui relève-t-il? Quelle est l'étendue des fonctions de vérification interne au sein d'un ministère?

2. Comment le Secrétariat du Conseil du Trésor voit-il les fonctions de vérificateur interne au sein des ministères et ses rapports avec la haute direction?

3. Comment l'Auditeur général relie-t-il la fonction de vérificateur interne à celle de vérificateur de la direction ou de l'exploitation, ou encore aux fonctions d'évaluation de la direction des programmes au sein des ministères gouvernementaux?

b) PERSONNEL FINANCIER

4. Pourquoi les normes de classification des postes afférents à la gestion des finances au sein des ministères gouvernementaux sont-ils inappropriés? Pourquoi y a-t-il une forte rotation du personnel FI?

5. Les problèmes de dotation en personnel et de classification des postes se rapportent-ils aux structures des ministères gouvernementaux? Dans l'affirmative, quel but l'Auditeur général souhaite-t-il atteindre en recommandant les révisions globales qu'il a soulignées au paragraphe 8.13 et 8.21 (page 16 et 17 du *Supplément*)?

6. Quelles mesures doit-on prendre pour inciter les sous-chefs à reconnaître qu'il est nécessaire d'instaurer une gestion financière ferme au sein de leur ministère?

c) RESPONSABILITÉ DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS AU SEIN DES MINISTÈRES

7. Comment l'Auditeur général considère-t-il le rôle du principal agent financier dans un ministère gouvernemental? Comment cette fonction se compare-t-elle à celle de principal «agent comptable» de la Fonction publique britannique?

8. Quels commentaires l'Auditeur général a-t-il reçus des sous-chefs sur sa recommandation du paragraphe 9.19 (page 18 du *Supplément*) voulant que les fonctionnaires supérieurs des finances devraient fournir une direction et une orientation plus poussées?

9. Cette étude démontre clairement que l'emploi des fonds publics n'est pas suffisamment justifié, même dans les ministères. L'Auditeur général a-t-il expliqué au Comité dans quelle mesure les recommandations figurant au paragraphe 9.29 du *Supplément* permettraient d'obtenir une meilleure justification de l'emploi des fonds publics au sein des ministères?

d) BESOIN D'UNE DIRECTION CENTRALE PLUS FERME

10. L'Auditeur général est-il satisfait de la réaction du Président du Conseil du Trésor (dans sa déclaration du 9 mars 1976 devant le Comité des comptes publics) à la suite de ses recommandations voulant qu'il soit nécessaire que le Secrétariat du Conseil du Trésor raffermisse sa direction centrale? Dans la négative, quels sont les principaux points de divergence qui doivent encore être résolus?

For further information, please contact Eric Adams  
Research Branch, Library of Parliament, 996-3942.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communi-  
quer avec M. Eric Adams, Service de recherches, Bibliothe-  
que du Parlement, au n° 996-3942.







Government  
Publications

BINDING SECT. NOV 30 1979

Government  
Publications

